

新社會

台灣新社會智庫 出版

21

2012.04.15

田秋堇 瘦肉精美牛肥了誰？

林濁水 從胡吳會到博看馬總統現階段的兩岸戰略

周晉澄 美牛風暴不可戳的秘密

吳景欽 隱匿疫情的法律究責

林峯正 最高法院的問題絕不只是保密分案

劉慧卿 從行政長官小圈子選舉鬧劇—
看中共對香港政制發展的干預

今晚你要吃哪一樣？

瘦肉精牛、禽流感雞、鋁甜甜圈、
基因改造玉米、普利昂蛋白.....

ISSN 20754582



9 772075 458000

特價100元

訂閱新社會雙月刊

好的刊物需要大家的支持，即日起，訂閱本刊兩年只需1200元
訂閱專線：02-2356-4008 蔡泓洋

匯款帳戶：

台灣銀行群賢分行

162001005131

戶名：台灣新社會智庫協會

另可刷卡訂閱，請至本社網站 www.taiwansig.tw

徵稿啓事

歡迎各界有識之士提供對於各類公共議題的分析與主張，採長年徵稿，來稿一經採用，將給予稿費，一字1.5元（不含註解）。

投稿格式與需知：

1. 每篇五千字為原則，以word檔繳交。
2. 來稿請寄 taiwansigblog@gmail.com
3. 來稿經採用後，作者需同意本智庫進行如下之用途：
 - 以紙本或是數位方式出版。
 - 進行數位化典藏、重製、透過網路公開傳輸、授權用戶下載、列印、瀏覽等資料銷售或提供服務之行為。
 - 再授權其他資料庫業者將本論文納入資料庫中提供服務。
 - 為符合各資料庫之系統需求，並得進行格式之變更。



版權所有 翻印必究

新社會

CONTENT

社論

- 田 秋 堃 瘦肉精美牛肥了誰？…………… 2
林 濁 水 從胡吳會到博看馬總統現階段的兩岸戰略… 5

專題：食物安全

- 陳 昭 如 食品公害何時了？
從1979年油症(多氯聯苯)事件談起…………… 8
周 晉 澄 美牛風暴不可戳的秘密…………… 13
吳 景 欽 隱匿疫情的法律究責…………… 17
主婦聯盟 從反基改運動重尋台灣糧食主權…………… 21

政策聚焦

- 林 峯 正 最高法院的問題絕不只是保密分案…………… 25
邱 太 三 台灣司法的政治工具角色－
國民黨的御用打手？…………… 29
紀 永 添 淺談募兵制上路後的國軍轉型與後備動員… 33

國際瞭望

- 王 定 士 2012年俄國總統選舉結果分析…………… 40

兩岸動態

- 陳 至 潔 「烏坎事件」總結及對民進黨的意義…………… 45

香港觀察

- 劉 慧 卿 從行政長官小圈子選舉鬧劇－
看中共對香港政制發展的干預…………… 49

發行人 ■ 林錫耀

社務顧問 ■ 林濁水

編輯顧問 ■ 田秋堃 洪奇昌
邱太三 陳文政
賴清德 利錦祥
段宜康 張立明

總編輯 ■ 林錫耀

執行編輯 ■ 賴宇恩 蔡泓洋

封面設計 ■ 彩影廣告

發行所 ■ 台灣新社會智庫

網址 ■ www.taiwansig.tw

電話 ■ (02)23564008

傳真 ■ (02)23564018

社址 ■ 北市濟南路一段7巷1號3F



※美牛事件暴露政府管制措施不可行

牛肉出口向來是美國重點貿易工作之一，雖然台灣一度因為狂牛症，曾得以暫緩美牛進口，但是美方壓力一直都在。回顧資料可以看出，去年發生數起美國牛肉驗出瘦肉精，整批退貨事件，一直等到大選結束後，美國就迫不及待，把瘦肉精美牛議題放到檯面。一開始馬政府因應仍算穩當，馬政府多次表達無既定立場，但是，隨著事件演變，馬政府全面棄守，更開始用「瘦肉精美牛才有TIFA」、「台灣其他肉品也含有瘦肉精」、「只開放瘦肉精之一萊克多巴胺」等荒謬理由，合理化無條件開放瘦肉精美牛之錯誤政策。美牛爭議中，筆者有幸擔任社

福衛環委員會召集委員，為國民健康把關，多次邀請學者、民間團體參加公聽會、記者會，讓國人了解馬政府開放瘦肉精的荒謬。

有瘦肉精就能談TIFA簽FTA？

理論上，美國要將牛肉出口到台灣，賺台灣人的錢，應該是美方要舉證牛肉安全無虞。在3月3日，農委會召開的第三次專家會議，農委會副主委胡興華在記者追問會議結論時表示，應該由美國提供相關人體流行病學報告（2012-03-03中央社、瘦肉精影響人豬 擬請美提報告）。但是馬政府，花台灣國家預算，製作20萬份文宣，說服國人必須

食用，歐盟、甚至連食品安全不如台灣的中國都禁止美國瘦肉精牛肉。馬政府唯一的理由，就是開放瘦肉精之後，可以啟動TIFA，啟動TIFA之後，才有可能跟美國簽FTA。

回顧2009年，馬政府就曾經用同樣理由，不顧社會各界抗爭，開放狂牛症風險美牛，至今卻連換到一次TIFA談判都沒有，筆者擔任社福衛環委員會召委於3月7日召開「肉品安全誰曉得」公聽會，追問經濟部經貿談判代表辦公室介文汲副總談判代表，我們犧牲狂牛症美牛卻只換到去年一月TIFA談判日期，但只因美方再提瘦肉精爭議就單方面取消。筆者再追問，如何保證美國不會再用其他農產品貿易問題延宕TIFA談判？介副總談判代表則無法回答。連一般被各界認為立場較傾向執政黨的中國時報（旺報）都在101年3月9日專文分析TIFA不等於FTA。

姑且不論馬政府在中國壓力之下，跟美國成功簽署FTA的機率渺茫，TIFA(trade and investment framework agreement)貿易暨投資架構協定，如果把FTA比喻成結婚，那TIFA大概只停留在聯誼階段，101年1月20日，外交部發言人章計平就表示，是否開放瘦肉精美牛，應重啟台美貿易暨投資架構協定（TIFA）談判，以TIFA為談判平台解決爭議。理論上瘦肉精美牛貿易，本身就應該進到TIFA談判，但是馬政府自我閹割，就算公民團體與學者不斷論述，破解了十六字箴言，仍動用國家資源說服（欺騙？）國人，犧牲狂牛症牛後要再次犧牲瘦肉精牛，才能換到不知何時能啟動、不會再被美方片面延遲的TIFA，還有更遙遠的FTA。

破功的十六字箴言

馬政府前兩次瘦肉精專家會議資訊極度不公開，引發社會各界批評，直到3月3日召開第三次專家會議，方有影音紀錄、正反兩方學者參與討論。該次會議推翻前兩次堪稱黑箱會議之結論，認為並無瘦肉精對人體無害之科學研究，因此應續開專家會議。但是，彷彿有什麼見不得人之處，101年3月5日深夜，馬政府聲稱依據專家會議結論宣布瘦肉精「十六字箴言」：安全容許、牛豬分

離、強制標示、排除內臟。民間團體則在凱道召開記者會，批評馬政府十六字箴言有「三恥」，筆者召開的公聽會中也邀請學者一一釐清十六字箴言之荒謬。

瘦肉精牛肉顯然符合食品衛生管理法十一條關於食品不得製造、販售的規定：從未於國內供作飲食且未經證明為無害人體健康。目前沒有國家針對人類吃了瘦肉精肉品的影響進行研究，而且聯合國食品法典委員會並未制定瘦肉精容許標準，因此歐盟、中國與許多國家反對瘦肉精（包含萊克多巴胺）肉品，中國於去年十一月，甚至將兩名使用瘦肉精的養豬場負責人判處死刑與無期徒刑。台灣到目前為止仍然將瘦肉精列為禁藥，但馬政府竟用公帑，為瘦肉精美牛宣傳。

牛豬分離、強制標示、排除內臟，更是違反WTO兩大規範：最惠國待遇、國民待遇。前者重點在於如果台灣開放美國瘦肉精牛，也就要開放其他國家的瘦肉精牛。後者精神在於，如果貨品一旦進入台灣，在台灣關稅與其他貿易措施上，就享受跟國內同類產品的待遇。也就是說，如果台灣開放瘦肉精美牛進口，就等於承認瘦肉精肉品的安全性，排除豬肉、排除內臟、強制標示等作法，只要有國家認為違反WTO規範而提告，台灣敗訴的機會非常大。前車之鑑是澳洲，曾經因為鮭魚與飛魚進口規範不同而敗訴。4月2日美國貿易代表官員來台，對媒體表示，「除了美牛之外，台灣還有其他如豬肉等肉品貿易障礙」，形同否決馬政府宣示的「牛豬分離」政策。

有什麼理由支持瘦肉精美牛？

馬政府與為瘦肉精護航的學者所舉的理由有三大荒謬：

一、聯合國食品法典委員會，還沒有共識，國際上沒有瘦肉精肉品對人體影響之研究，就宣稱10ppb是安全容許量。

二、不敢保證開放之後就能談TIFA、更不敢保證能簽FTA，卻一直用TIFA為理由支持瘦肉精。

三、十六字箴言中後三項，完全違反WTO規範，連行政院版食管法都不敢入法、卻一再拿來欺騙國人。

筆者召開的公聽會之中，甚至有支持瘦肉精的專家學者聲稱之所以美牛使用瘦肉精，是爲了「美味」，如果給他選擇，他會選擇好吃的食物。甚至還出現「林書豪是吃了瘦肉精美牛，才打好籃球」等荒謬言論。

瘦肉精只是爲了降低廠商成本、而不是爲了促進動物健康或治療動物疾病的藥品，原本就不應該存在於肉品之中，安全容許量沒有國際共識，歐洲與中國都不允許使用，對於動物本身也是一種不人道的飼養方式。最近維基解密資料顯示，美國希望銷售更多基因改造農產品給台灣，也就是說，有很大的可能性，開放了瘦肉精美牛之後，美國再用基改農產品議題拖延台美TIFA談判與FTA簽定時程，加上中國必定阻礙台灣與美國簽訂FTA。台灣開放瘦肉精美牛，讓國人增加健康風險，最後可能甚麼都換不到。除了美國畜牧業獲利，並且有效轉移馬政府執政不力、萬物漲價與大舉開放中資來台的新聞焦點之外，瘦肉精美牛肥了誰？能讓馬政府急著開放？

各界監督食管法修法關鍵時刻

經過一兩個月，各界嚴謹的辯論，馬政府顯然站不住腳，因此必須資訊不公開、必須打烏賊戰，抹黑台灣畜產業者、必須半夜開記者會，扭曲專家會議意見，宣布十六字箴言、必須使用公帑爲美國畜牧業者背書、必須規避國會與全民監督，違反議事規則，試圖保送行政院版食管法進入朝野協商。

在野黨絕對少數的狀況之下，透過各種國會專案報告、公聽會、記者會反駁馬政府謬論，也促使行政院版食管法攤在陽光下審查。民意也讓執政黨部分立委提出瘦肉精零檢出的食管法版本。在聯合國食品法典委員會，對於瘦肉精容許量有共識之前，台灣絕對有權利主張瘦肉精零檢出的修法。健康不分藍綠，也因此，接下來的食管法修法非常重要，我們必須團結更多民意，促使零檢出法案通過，保障國民應有的權益。■

從胡吳會到博看馬總統 現階段的兩岸戰略

林濁水

儘管從選舉期間民調變化軌跡或和平協議等主權性格的議題對決來看，九二共識對選舉的衝擊有多大是可疑的，但幾乎是朝野和北京的共識。¹

中共在2月底的對台工作會議，和騰衝的第十屆兩岸關係研討會上王毅先是說「九二共識」對於穩定台海局勢有重要意義，接著提這種兩岸主流民意的形成，「決非偶然」，然後強調「鞏固政治互信」非常重要。

這段話中不只是以「決非偶然」強調北京對馬勝選的貢獻，更不只是對九二共識的肯定而已，最重要的是認為馬總統應該對北京的助選有所回報，而核心要求在於緊縮九二共識的解釋空間一由國民黨的各表為重，走向北京的一中掛帥。這樣才能鞏固政治互信。²

3月底國共高層的胡吳會就在這樣的脈絡下進行。儘管會後吳伯雄拋出的一國兩區引起掀然巨波，但會談的焦點並非在一國兩區而在「一中」互信的鞏固。

會後新華社報導，胡錦濤說胡吳會確認了大陸和台灣同屬一個中國這一事實，吳伯雄說：「兩岸都堅持一個中國。」吳並強調「兩岸並非國與國關係」。

國民黨黨政高層表示，兩岸交往以來大陸從未提過「政治互信」，吳敦義這次中國行，最大成果是雙方已鞏固政治互信。這是一種突破，已為破解兩岸難題找到方向。³

其實愈強調互信就不等於愈承認彼此之間，至少在以前非常缺少互信，甚至彼此對對方的九二共識是不信任的。向來國民黨和中共在九二共識的國家定位上有個最大的不同，一強調一中，而一強調各表。各表是國民黨接受一中的前提。因此在胡吳會中焦點集中在一中是國民黨做了重大讓步。

長期以來馬總統兩岸問題整套處理方案原是「一國兩區，一中各表，一中就是中華民國，兩岸主權互不承認治權互不否認」。雙方的爭議在一中各表而不在一國兩區。有人認為王毅在胡吳會後記者一再追問時，堅不肯確認胡吳會有一國兩區的共識的反應，是怕台灣佔了和大陸對等的便宜其實大錯特錯。

過去北京的確曾明白地拒絕一國兩區的概念。

1990年唐樹備說「一國兩區的提法和過去一國兩府一樣 我們堅決反對」。唐的根據是一個中國三段論：「世界上只有一個中國，中華人民共和國是中國唯一合法政府，

1.民進黨中央黨部認為「國共以經貿威脅，以致九二共識使民進黨民意支持度大幅滑落」。蔡主席表示，造成中間選民有6到9%轉而挺馬。

這些說法大有問題，首先是時間點不對，民調在12月25前後就大幅下滑，但企業家挺九二共識是12月28才由王文淵發端，密集出手則集中在最後三天。

其次，是邏輯不對。九二共識是主權立場問題。這議題近年來民進黨一向是贏家：

一、馬提的和平協議因為涉及主權立場，經雙方辯論後，蔡支持度從10月19日到廿二持續上升。馬不得不轉而主張公投和強調「台灣也是國家」兩樣過去反對的主張。

沒有理由民進黨在和平協議、公民投票、台灣是國家三項爭論都贏，而同樣屬於主權立場的九二共識卻輸。

二、台灣如今認同自己是台灣人的高過52.6%，而認同中國人的只有不到4%。根據TVBS調查2011年支持台獨已達68%，大幅超越支持統一的統一的18%。再依《遠見》雜誌調查，在兩岸條件達到一致時，應該統一只有12.1%，不應該的高達66.1%。

民意如此，難以相信一中原則的九二共識會讓國共在台灣選舉中勝出。

2.楊開煌：中共為什麼強調「鞏固政治互信」呢？因為他們擔心「九二共識」的「一中」逐步被虛化、淡化和異化，結果只剩下各表，他們擔心「中華民國是台灣」，「台灣是中華民國」成為中國國民黨的說法。

政大國關所長湯紹成：鞏固兩岸政治互信基礎，深化兩岸同屬一個中國的共同認知。這主要是因為北京認為，台人只知九二而淡化一中。國民黨有必要講清楚，作交待，否則兩岸的後續發展許多的阻力就無法突破。

3.隨吳赴中的前國民黨副秘書長兼大陸事務主任張榮恭表示，胡吳會有極高的政治意義。是國共兩黨首次在高層對話中，以各自的文件和規定共同確認「兩岸同屬一個中國」；也是多年來國民黨高層人士首次重申「台灣人也是中國人」。對海峽兩岸的互信基礎形成向下穩紮、向上開展的作用，足以確保馬英九下一個4年任期內，海峽兩岸的和平共榮。

台灣是中國的一部分」。當時國民黨強調這太不公平太不對等了，應該是「大陸和台灣都是中國的一部分」才對，當時中共認為統一大業指日可待，沒有理由在對等上讓步。可是到了2000後中國聰明了，採內外有別作法：國際上仍堅持三段論，但兩岸間接受「大陸和台灣都是中國的一部分」說法並以「兩岸尚未統一但同屬一個中國的事實從未改變」做為《反分裂國家法》的立法依據。盤算的是只要主權上不對等，縱使在地區上對等北京只賺不賠。

一國兩區真正的要害很清楚的，並不在目前爭議不休的兩區兩字，而在「一國」兩字。例如日本、美國在地理上叫兩區也無妨，因為兩區是兩國。

爲了解「一國兩區」造成的強烈社會疑慮，國民黨說增修條款劃分中華民國爲自由地區和大陸地區，並據以立了《兩岸人民關係條例》，才能設置海基會和來往，蔡英文當陸委會主委時既然繼續指揮海基會執行任務，就沒資格反對一國兩區。這說法當然站不住腳。

台灣早在成立海基會之前早就設置如北美事務協調會、亞東關係協會等等「民間團體」做白手套處理和法律上互不承認的國家的交往事宜，當時既然不必事先以一國兩區定位雙方，現在遇到中國爲什麼就要？可見一國兩區的定位不在法理上的必要，這樣定位目的另有所在，那就是要解決國民黨意識形態和現實矛盾的僵局。

一國不可以有兩個合法中央政府，所以國民黨既然把兩岸定爲一個中華民國，那麼

中華人民共和國就只能是叛亂團體，但兩岸分立了半世紀，不只統一不了，解嚴後還要在分立的現實上處理人民、經貿大量往來的問題，國民黨在意識形態束縛下無法承認中華人民共和國政府爲合法而和他往來，只好退而用大陸地區替代原來的匪幫地區讓大陸政權去非法化，並自稱爲自由地區才不致於和非法政權往來。

至於民進黨，認爲兩岸是兩國，立場和國民黨不同，那麼沿用海基會就像沿用亞東關係協會一樣，頂多基於政府互不承認的現實，稱兩區就好，不必畫蛇添足在兩區上加上一國的帽子一同樣說兩區，有沒有一國帽子意義大不相同，一國兩區是國民黨主觀意識形態下的產物，不能當成普世真理。

至於一國兩區風波爲什麼被吳提出來各種揣測五花八門，⁴則純粹是外行的吳伯雄自做聰明惹出的一段插曲⁵—儘管他反而成了台灣朝野爭議的焦點一因一國兩區則國共早有共識，胡吳會後北京堅持不正面肯定看來只是體貼馬英九，怕他在台灣會被叮得滿頭包而已。⁶縱使這樣，被狀況外的吳伯雄洩底，以致記者一再追問大陸是否接受或反對「一國兩區」的概念，王毅雖努力避重就輕，謹慎地沒有從口中吐出「一國兩區」四個字但也還是洩漏了玄機。他說「只要認同一個中國，其他問題都可討論」。

於是在台灣爲區這個字爭議不休時，更嚴重的兩岸同屬一個國家的國共共識早輕騎過關。

馬在一國上做重大讓步，是希望和北京交換「主權互不承認治權互不否認」的情形是這樣：

4.是馬兩岸議題之戰在九二共識後的乘勝追擊；是轉移焦點以便在美牛和禽流感的困境中脫身；是運用蘇起說的2012~2014兩岸關係突破的黃金機會，以一國兩區當叩門磚取代一中各表；是爲統一鋪路；一國兩區是以對等的精神突破台灣困境；說法琳瑯滿目，還出現藍營中有怪吳的，綠營中也有挺一國兩區的。

5.在國內政治市場上一國兩區是票房毒藥。這些馬都記得很清楚。因此雖必須回報中共的助選，但追綜會後中共發言的軌跡，看來馬策略上是承諾一國兩區之實而避開一國兩區之名，這策略北京也很貼配合。

不料對兩岸議題外行的吳竟自做聰明地把名實一股腦兒都攤了開來。

台灣每遇有人提一國兩區必尖銳爭議，吳伯雄返台後卻很無辜地說沒想到他提一國兩區竟成爲爭議焦點，他又澄清沒有過度簡化一國兩區說他在記者會中就說明了一中是指中華民國。問題是國民黨高層到中國從沒一個人會在中共官員前說出中華民國的，他若是做到了必然轟動武林驚倒萬教，記者豈可能放過！這許多話說得真大膽也真外行。國民黨地方派系人士過去對兩岸主權議題興趣不大，總認爲這是大人的事自己不該管，以致一旦進到中央搞不清狀況又得意地好大喜功，便像劉佬佬入大觀園滑稽百出常凸槌。吳伯雄過去大陸行就是如此。爲應付綠營的猛烈轟擊，3月23日執政黨府院黨都肯定吳的提法，但也都口徑一致地說只說一國兩區不提一國就是中華民國容易引起誤解，吳一行不以為然，打電話回台北抗議。還私下脫口「前線在打仗，後面在扯腿」，有人「狀況外」。本來許多人還認爲這只是國民黨在台灣和在中國的吳伯雄隔岸唱雙簧，但三天後兩岸事務最重要的兩主管機關陸委會和國安局在立法院答詢時竟都說吳提一國兩區，他們事前都不知情。更妙的是國安局長竟說吳的說法不曾提到國安會議決議，不會成爲國家政策。又有進一步消息傳出：馬總統事先也不知情，事後要吳更正還被吳拒絕。

吳信誓旦旦說他提一國兩區是受人之託，忠人之事，又說叫他說一國兩區有白紙黑字的根據。所謂白紙黑字應是黨中央給他被動應付狀況的談話參考，而一國兩區的出現應是吳自作聰明地再加以增刪並主動出擊求寵邀功所致。

6.2008年底馬英九接受墨西哥太陽報專訪時就曾經提出過「一國兩區」的概念，結果被罵爲「馬區長」，從此不再提一國兩區，2012大選時又因吳敦義說兩岸要以一國兩區簽訂和平協議，馬聲望大跌。

雙方說明同意兩岸一國時根據的分別是「兩岸現行規定」和「雙方現行體制和相關規定」。根據的法源不提有主權意涵的憲法、法律為的是符合互不承認主權的要求，提規定、體制則是為符合不否認治權的要求。這精神進一步延伸到博鰲會。

錢復的簡歷大會手冊這樣介紹：「台灣地區（區字跑出來了一儘管吳16字真言刻意強調兩岸以淡化兩區）新聞局長、經建會主委、民意機構及監察機構負責人。」一中國破記錄地主動地接受台灣政府官員職稱以表示對台灣對內治權的不否認—但限於低主權意涵的官銜，對高主權意涵的如錢復的外交部長、國民大會議長、監察院長經歷不是略去就是改為沒有主權意涵的怪稱呼。對邱正雄也以「馬英九當局的行政機構負責人」取代行政院副院長—這都表示對台灣主權的不承認，吳敦義李克強互稱先生也是這意思。

表面看來馬的策略已大為成功，但問題沒那麼簡單。

首先對台灣的官銜這樣地區分處理亞銀、WTO早有前例。中共已慢了幾十年算不得進步。其次，自中共為配合經濟改革開放積極引進台灣的技術資金以來，對台灣的治權基本上就已不得不承認，⁷只是對官員職稱不肯開口而已。

最要命的是互不承認主權邏輯上雙方交易像很公平，但在實務上則澈底不公平：中華人民共和國的主權有全世界的承認，台灣不承認中共不只毫不在乎，還可以藉以訴求兩岸處在內戰狀態反而賺到。至於中華民國的主權中共不只不承認，還在國際上全面否定追殺，更糟的是馬還透過外交休兵承認中共作法的正當性，也當然也是放棄一中各表的作法。

主權對外屬性是外交獨立自主。如今在博鰲吳敦義向李克強討外交空間，並認為李回應可以協商是善意，實際上就是承認北京對台灣有擁有支配性的宗主權了。

陳沖說，（中共）至少治權一定要承認（中華民國的）治權，雖然也是「太簡化了」的說法，而比起不否認治權，承認治權

又是太強烈的用詞，但陳沖不精準的修辭反而精準地說出了馬政府真正的核心渴求。

馬英九整套的「一國兩區，一中各表，台灣方面一個中國就是中華民國，主權互不承認治權互不否認」幾年操作下來，愈來愈走向「一國兩區，中華民國不表，否定中華民國主權，默認中華人民共和國主權」只換得治權互不否認。沒有了表中華民國主權空間的一國兩區和一國兩制還真不容易說差別在那裡。

在這方案中，一中各表國民黨在《胡連公報》後只要面對北京就已放棄。而一國兩區國共則早有共識，胡吳會後北京方面堅持不正面肯定似乎只是體貼馬英九，怕他在台灣會被叮得滿頭包的處境而已。縱使這樣，一旦被狀況外的吳伯雄提起，以致於記者一再追問時王毅也終於語漏玄機地說只要承認一個中國什麼都好談。

於是，在台灣為「區」這個字爭議不休時，國共兩岸同屬一個國家的共識已經騎過關。

馬英九整套的「一國兩區，一中各表，台灣方面一個中國就是中華民國，主權互不承認治權互不否認」方案在他4年操作下來，實務上竟愈來愈向了以「一國兩區，中華民國不表，否定中華民國主權，默認中華人民共和國主權」換得互不否認治權的方向一路走下去！

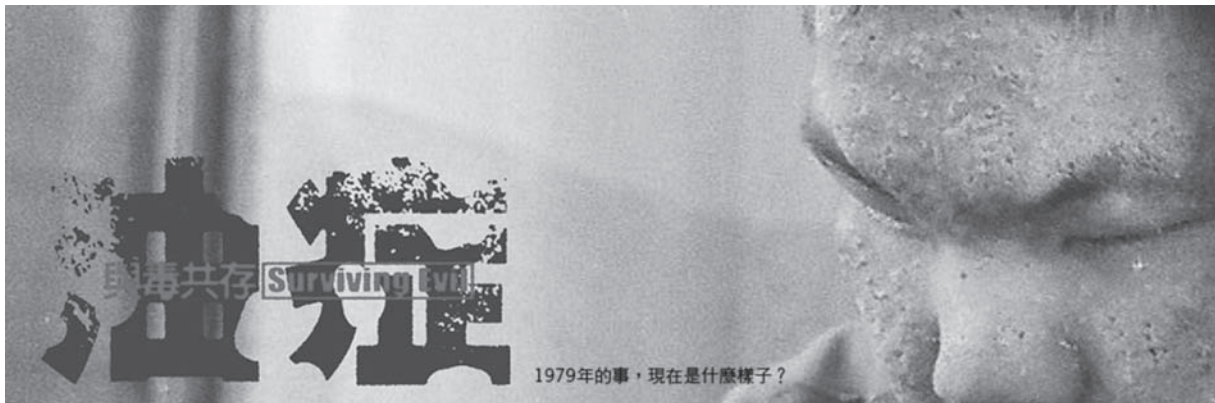
錯誤，更不敢向北京澄清，怒氣只發在民進黨身上努力和綠營吵架，更是沒出息！

最後，這烏龍事件再一次地讓大家看清國民黨洋洋自得的國家定位策略其實真破綻百出。■

7.如兩岸交流時人、貨通關等規定即是例子。

食品公害何時了？從1979年 油症(多氯聯苯)事件談起

陳昭如
自由撰稿人



※「與毒共存」是臺灣第一部紀錄油症事件的影像紀錄。（照片提供/蔡崇隆）

當代美國重要評論家蘇珊·桑塔格(Susan Sontag)在其名著《疾病的隱喻》中曾指出，許多隱喻讓人們對疾病產生誤解、偏見與歧視，連帶也使得病人成為歧視與成見之下的受害者。她並以肺結核、癌症與愛滋病等三種曾被視為絕症的疾病，說明一個社會對某種致死病症採取的負面態度，是如何讓患者因此承載了相當程度的責難與排斥。

桑塔格或許沒聽「油症」為何。若是她瞭解這整起事件的來龍去脈，以及受害者的窘迫處境，或許也會同意這種世界罕見的不治之症，應可作為《疾病的隱喻》第四種被分析的案例——因為多年來數千名油症受害者不只為身體疾苦所苦，更因油症被刻意遺忘與嚴重被污名化的結果，導致他們至今依舊噤聲不語，有如人間蒸發。

發生於1979年的油症（多氯聯苯）事件，距今已超過三十年了。這起事件是由於彰化油脂公司在製造米糠油的過程中，使用毒性極強的多氯聯苯¹作為熱媒，後因管線破裂讓多氯聯苯滲入油裡，造成全台至少兩千人吃到有毒的米糠油而受害，其中以台中、彰化、苗栗等地情況最為嚴重。這也是

台灣有史以來受害人數最多的一起食品公害事件。

一般食物中毒，多半會隨著時間的流逝而減輕不適。但多氯聯苯中毒卻不然。根據研究指出，多氯聯苯中毒除了會讓皮膚產生明顯可見的氯痤瘡，還可能導致肝臟、腎臟、心臟、糖尿病、紅斑性狼瘡、子宮癌、乳癌、子宮頸癌等數十種病症，且許多疾病往往會延遲至中毒後二、三十年才會發病²，也就是說，「現在」正是受害者最需要醫療照護的時候！只是這樣駭人的事實一直為公部門忽略，任由受害者自生自滅。

誠然，這起意外是肇因於彰脂公司製油過程有所疏失。但是七〇年代歐美諸國早已全面禁用多氯聯苯，為何台灣政府仍允許它進口使用？日本在1968年早已發生過完全同樣的公害事件³，為何十一年後的台灣仍會重蹈覆轍？這些無辜的受害者終生為中毒所苦，為什麼公部門始終置若罔聞？

答案再簡單也不過了，那就是：政府事前沒盡到把關義務，事後也不想扛下任何責任。

1.油症事件的元凶是一種多氯聯苯(PCB)的混合物Arochor1254，Arochor1254從製造米糠油的熱交換器裡面滲入成品油之中，經過反覆加熱後分解產生了多氯呋喃(PCDF)，它的毒性比多氯聯苯更強，被認為是造成油症受害者毒性與症狀的主要成份。一般咸稱油症是多氯聯苯中毒，事實上應該是多氯聯苯／多氯呋喃中毒才對。

2.詳見拙作《被遺忘的1979—台灣油症事件三十年》P.275，同喜文化(2010)

3.1968年日本北九州Kanemi Storage在製造米糠油時，作為熱媒的多氯聯苯不慎從管線中漏出，造成一萬多名民眾（日本官方稱只有1800人）不幸中毒，稱為「油症事件」。台、日兩國是全球唯二發生食用多氯聯苯中毒案例的國家。至於日本油症受害者的處境及公部門的做法，詳見《被遺忘的1979—台灣油症事件三十年》PP.113~115

事前未把關，事後又卸責

一、多氯聯苯在1971年已是管制進口工業原料，限定非電子工業不得申請進口作為製造變壓器或蓄電池的絕緣物。彰化油脂公司不是電子公司，何以能進口多氯聯苯製造米糠油？不僅廠商說不清楚，公部門也一問三不知。離奇的是，工業局在面對媒體追問有什麼工廠使用多氯聯苯、一年有多少多氯聯苯進口至台灣時，他們的回答竟然是：「每年進口的化學工業原料實在太多了，誰有空去一一查詢？」⁴

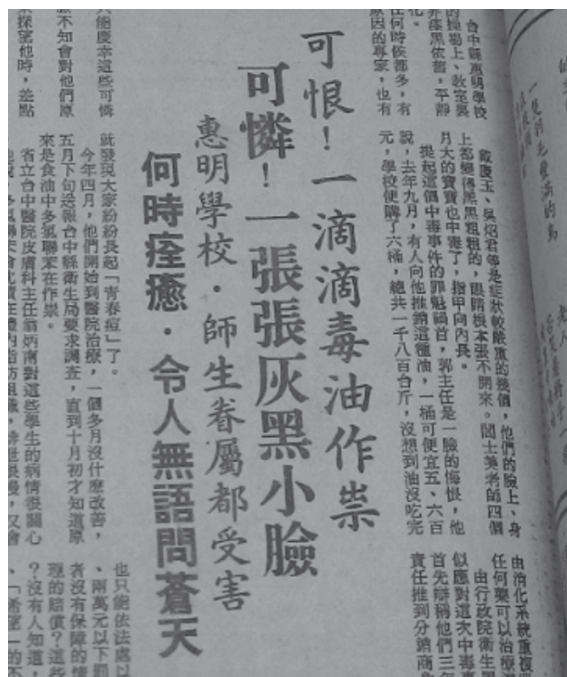
二、「食品衛生管理法」未嚴格執行，導致有毒米糠油在市面上販售長達將近一年，公部門自是難辭其咎。而衛生單位在未確認致毒原因前沒採取任何防範措施，任由民眾食用已被高度懷疑的有毒米糠油，導致在長達近半年的空窗期中毒人數激增，更是明顯失職。⁵

三、事發之後，衛生署、省衛生處、國貿局、工業局等相關局處紛紛自清，互踢皮球，直到總統出面要求「徹底清查，依法嚴辦」，監察院才介入調查。只是當年監察院的態度反反覆覆，一會要求衛生署長「有虧職守，應自動請辭以謝國人」，一會改口稱「誠難防範於先」、「各級衛生單位並無行政責任」，直到輿論開始強烈抨擊，監察院才於1980年4月提出「米糠油中毒案調查報告」，對衛生署、藥物食品檢驗局等單位怠忽職守提出糾正案，最後諸多失職官員則遭記警告至大過不等的處份。

隨著製油廠商被判處徒刑及相關政府官員被懲處，很多人誤以為整起事件已接近尾聲。事實上，受害者的苦難從來不曾結束——因為多氯聯苯中毒所造成的油症，完全無藥可醫。

政府推拖拉 醫療照護少

或許正因醫學界對於油症束手無策，反倒是讓公部門在面對後續照護問題時，可以



※當年新聞媒體的報導，震驚社會。

(照片提供/蔡崇隆)

「理直氣壯」地消極以對：

一、打從開始受害名單的建立，就是個笑話。原來當年衛生單位採取「登記制」，受害者可自行決定是否要登記成為受害者，有如自由心證，若有人自覺沒中毒，或不想承認，政府就會睜一隻眼，閉一隻眼，「尊重」當事人的決定。筆者就曾訪問過一個案例，其一家七口天天同桌吃飯，卻只有三人是登記有案的受害者、另外四人則不是的詭異現象。這也是至今許多受害者因為當年沒去登記，一直無法得到醫療照護的原因。⁶

二、醫療照護的嚴重不足，一直是個大問題。八〇年代初，衛生署曾擬定「多氯聯苯中毒病患治療原則」，指定省立台中、彰化醫院等提供受害者免費醫療，同時在鹿港等地設置免費醫療站。只是隨著求診人數減少、預算不足、療效有限等因素，2000年以後這些醫療站就全數撤除了。⁷至於平均每兩、三年提供受害者一次免費健檢服務，由於只做基本的血液及尿液檢測，既不提供癌

4.見1979年12月8日聯合報

5.據悉，當年省衛生處因輕忽問題嚴重性，將台中縣衛生局上呈的中毒報告扣壓了四個月，導致衛生署未能及早查出中毒原因，並制止民眾繼續食用彰彰公司的米糠油，才會讓事件擴大。對此，署長王金茂的回應是「衛生行政工作是整體性的，他們的錯就是我的錯，我願意負責。」見1979年12月23日聯合報

6.多年來公部門始終堅持「第一代受害者無法再追加」，直到近年在「台灣油症受害者支持協會」的要求下，國健局才於2011年發布〈多氯聯苯中毒受害者健康照護服務實施要點〉，規定非官方登記有案的受害者須於2011年12月31日申請加入油症名冊，否則將永遠喪失資格；且受害者必須自行舉證證明自己曾經中毒。但經協會去函抗議後，國健局則表示未來若有尚未登記的受害者提出申請，將以「專案辦理」之，但受害者仍須自負舉證之責。此舉無異是在增加受害者申請時的難度與壓力，好讓他們「知難而退」。

7.2009年在「台灣油症受害者支持協會」的強烈要求下，衛生署才於豐原醫院及彰化基督教醫院恢復多氯聯苯特別門診。

症篩選，也不檢測血液中毒素濃度，受害者的受檢意願自然大打折扣。

三、最爲人所垢病的，則是「油症卡」的使用問題。過去受害者只要持官方核發的「油症卡」，便可至省立醫院、彰化基督教醫院接受免費醫療。自1995年全民健保實施以來，油症被列爲「慢性病」而非「重大傷病」，過去免費看診的優惠，全沒了；加上衛生單位的宣導工作不足，醫護人員不知何謂「油症」，也沒聽過「油症卡」（甚至常誤以爲是「中國石油加油卡」或「中華郵政金融卡」），拒收情形十分普遍⁸；而不少醫療院所「多一事不如少一事」的心態，對受害者有意無意的漠視或歧視，更是讓受害者有如受到二度傷害，從此視看病爲畏途。⁹

四、第二代受害者的健康狀況，官方始終避而不談。根據研究，第一代受害女性生下的孩子，也就是一般所稱的「油症兒」，常有全身黑色素沉澱、胎兒發展遲緩、易產生畸型、呼吸系統方面的問題¹⁰，也就是說，受害女性體內的毒素可能會透過哺乳或胎盤傳遞（非遺傳）給下一代。當年各大報均曾報導中部地區出現了許多「黑嬰兒」，且其夭折比例極高，應該就是第二代受害者。只是全台灣到底有多少這樣的「油症兒」？公部門從未公開出示過明確統計數字。許多受害女性因擔心連累孩子的婚姻¹¹，不僅否認自己中毒，拒絕去衛生單位登記，就連她們的丈夫孩子也被矇在鼓裡。由此可合理推測，應有不少「油症兒」從來都不知道自己的身份。既然他們的下落無從追蹤，自然也就無法得知其健康狀況。

油症污名化 患者拒曝光

受害者的自尊心並沒有比別人強，只是不希望被另眼看待。正如桑塔格在《疾病的隱喻》提到的，任何被視爲是神秘的、令人

害怕的病，常都會被認爲具有傳染性，且會被嚴重地污名化，油症自然也不例外。由於一般對油症的陌生與誤解，往往讓受害者對自己罹患的怪病說明不易，又解釋不清，不只被醫護人員嫌棄，也被親友同事排斥，彷彿與受害者接觸就是踰越、觸犯了禁忌。因此他們總是刻意隱藏自己中毒的事實，以免引來外界異樣的眼光。

歷年來，衛生署不是沒有制定油症相關治療及追蹤計畫，但願意接受訪視的受害者越來越少，失聯的越來越多，績效不彰。至於原因何在？官方是這麼說的：

「基層人員前往訪視時，必然面臨之問題，不外：1.絕大多數之患者因須負擔家計，白天上班，致衛生局（所）人員前往訪視時，無法晤面，更無從給予適時之照顧；2.由於部份患者不願曝光，刻意隱瞞，對方前往訪視之人員，採拒絕合作態度，期使訪視人員知難而退，打消訪視念頭；3.拒絕訪視；4.住址不明，無法連繫；5.由於外表皮膚症狀已獲改善及自認身體狀況並無不適，婉拒訪視。」¹²

受害者「不願意」、「拒絕合作」，後續的醫療及追蹤很難進行，或許是事實。但衛生單位爲何不進一步追問，爲什麼受害者「不願意」、「拒絕合作」？如果他們不願意曝光，訪視可否更低調進行，以保護他們的隱私？如果他們自認身體很好，難道不該告訴他們多氯聯苯遺毒可能會延續數十年，所以持續的追蹤治療有其必要？

顯然，公部門從未這麼想，也沒這麼做，且主管機關從最初的省衛生處、疾病管制局移轉至目前負責的國民健康局，一路走來，始終如一。甚至有官員公開表示：「多氯聯苯中毒的人，已經都好的差不多了」、「以衛生單位處理這個事件的情形來看，實在看不出還能做什麼事」。¹³

8.今年三月份「台灣油症受害者支持協會」曾接獲彰化一受害者來電表示，其在醫院示油症卡被拒，後經協會直接向國健局通報後才得以解決。由此可見行政部門之間的連繫溝通與執行效率一直有很大問題。

9.曾有多位受害者向筆者指出，拿油症卡看病「一點尊嚴都沒有」，因為「護士看到那張卡，就露出一付異樣的眼光，懷疑我沒有中毒，只是為了貪小便宜看免費的」；也有醫院直接表明他們不(想)收該卡，要受害者去其它地方就醫，「不要來這裡煩我們」。因為軟、硬釘子碰多了，不少受害者寧可用健保卡看病，而不願用油症卡。直到2010年，衛生署才同意於受害者健保卡上加註其爲油症受害者，從此他們無須再使用油症卡就診，也可享有免部份負擔的優惠。

10.詳見《被遺忘的1979—台灣油症事件三十年》P.272

11.有許多受害者或第二代，確實因為中毒之故而難以嫁娶，直至今日。詳見《被遺忘的1979—台灣油症事件三十年》諸多個案故事及P.83。

12.見 省政府八十五年度油症患者醫療照護工作報告。

13.衛生署長許子秋的公開發言。1982年2月22日聯合報



※台中惠明學校近兩百人中毒，是受害最集中的地區。（照片提供/台中惠明學校）

其實，他們不是「好的差不多了」，而是被我們徹底地遺忘了。

貧病三十年 窘境無人聞

三十多年來，油症患者與體內毒素搏鬥而不斷掙扎、窘困拮据、乃至筋疲力竭的人不在少數。他們曾指望廠商賠錢，卻因彰脂負責人事前脫產，就算打贏了官司，也無濟於事；他們曾期待國家賠償，卻因「國賠法」無法溯及既往，最後一毛錢也沒拿到。

過去受害者並不是沒有組織起來，為自身的權益大聲疾呼過。以台中惠明學校校長陳淑靜為首的「多氯聯苯受害者聯誼會」為例，他們曾在2004年召開記者會，提出「以重大傷病免自行部份負擔證明卡」取代現行的油症卡、免除中毒者繳交健保費、請政府定期為患者做癌症篩選、提升醫療院所對多氯聯苯的認識，尊重中毒者醫療權益等訴求。只是如此卑微而低調的呼籲，仍然等不到任何善意的回應。等待多年的受害者們老了，累了，也倦了，再也不想爭取什麼。從此，數千名受害者神隱於各個角落，再也無人聞問。

直到第一部紀錄油症事件的紀錄片《與毒共存》的面世，間接促成2009年「台灣油症受害者支持協會」的成立，才使得被人們淡忘已久的受害者的窘境處境，似乎有了轉機。

「台灣油症受害者支持協會」是由一群關心油症議題的受害者及非受害者組成，成

員橫跨學術、醫療、法律、社運及媒體界。過去兩年多來，經由前任理事長郭育良教授的積極奔走，公部門才決定在中部豐原醫院及彰化基督教醫院恢復「多氯聯苯特別門診」，患者健保IC卡內直接加註油症患者資料，不用油症卡看診也可免部份負擔，並同意補助第一代油症患者住院部分負擔醫療費用。這也是三十多年來，公部門首次對受害者的訴求有具體回應。

2012年，在協會新任理事長、也是受害者的廖脫如老師及秘書長陳文彬的積極籌畫下，舉辦了一連串校際巡迴講座，透過紀錄片的放映與受害者的現身說法，讓更多年輕學子能瞭解此一公害事件始末。此外，協會於四月份聯合中部地區民代召開記者會，說明目前受害者在醫療方面遭遇的困境，要求公部門即刻處理。同時，協會正積極串連各黨立委共同推動「油症患者救濟法」立法，期待透過法令的制定來保障受害者應有的權益。

回顧整起油症事件的發展，有如一齣歹戲拖棚的荒謬劇：事發之初衛生當局查驗行動的遲緩，造成受害範圍日益擴大，事發之後建檔及追蹤照護工作又做得零零落落，且至今仍無受害認證標準，導致國健局登記有案的受害人數（1489人），遠低於研究者估計的實際受害人數。至於有中毒事實、卻未列冊之第一代及第二代人數，不詳；因中毒的緣故而不幸往生的人數，不詳¹⁴；第二代（或第三代）的健康狀況，不詳……



※油症患者至今仍與毒共存，但無人聞問，處境堪慮。（攝影/蔡崇隆）

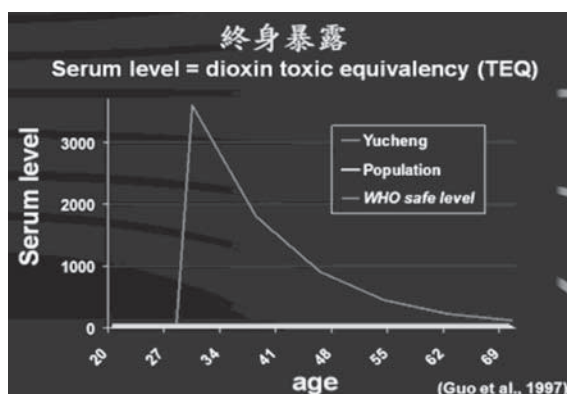
14.油症可能造成多種症狀與疾病，但這些疾病是否一定是多氯聯苯引起的？由於醫學界目前並沒有充份的研究證據足以證實這點，因此造成受害者死亡的原因究竟是來自基因、環境或多氯聯苯，就連醫師也很難判斷。



※2011年，台灣油症受害者支持協會與立委合辦「落實油症受害者」公聽會，日本油症支持協會秘書長藤原壽和（右圖左一）先生特地來台表示支持。（攝影/彭瑞祥）

過去公部門沒有經驗，處置不當，導致上千名民眾無辜受害，或還情有可原。事實上，正因油症事件的發生，衛生署才會決定成立食品衛生處（1981年4月），省政府衛生處也才增設了食品衛生科（1980年6月），從此公部門終於有了專責機構為國人的食品安全把關。然而這些年來類似事件一再重演：戴奧辛鴨蛋、鎘米污染、三聚氫氨毒奶粉、塑化劑、乃至於近日來鬧得沸沸揚揚的瘦肉精事件，全部有如油症事件的翻版。我們究竟要到何時，才能真正免於食品公害的恐懼？

疾病本身固然可怕，然而思想或語言的歧視與偏執，對受害者造成的傷害可能較之疾病猶甚。油症事件讓我們發現，原來造成受害者痛苦的不只是疾病，還包括我們的漠視與無知。■



※根據研究指出，油症患者即使中毒多年，體內毒素仍高出正常人許多。



※圖說：政府強勢開放美牛，引發民間團體不滿

那年蘇起與老美密談了甚麼？仍是不能說的秘密！但是知道的是要開放全牛進口。這裡的全牛是不分年齡大小與幾乎所有臟器，唯一有限制的是超過三十月齡牛隻的大腦、三叉神經節、脊髓、背根神經節、眼睛、扁桃腺與末端迴腸等，可能含有大量與狂牛病有關的變性普利昂蛋白而不可輸入。如果這個成行，國人除了暴露在狂牛病風險外，美國的廉價碎肉與不吃的內臟，將如垃圾變黃金般的大舉入侵臺灣，屆時我們畜產業崩盤是指日可待。

雖然世界動物衛生組織視三十個月齡以下牛隻生產的肉品是安全的，不過歷史顯示，英國有超過上千例三十月齡以下的狂牛，就算是僅有三十幾個病例的日本，也有兩隻狂牛僅二十幾個月齡。國際組織是操縱

在畜產工業大國的手中，狂牛病疫區國雖然不是很多，但是卻由不依牛隻吃草天性而強加餵食同伴肉骨粉的美、英、加、日、歐盟等大國組成，其他國家相對是弱國，像臺灣從未有狂牛檢出，卻因多年前從美加輸入活牛與肉骨粉，被判定與上述疫區國屬同一風險等級，如此有沒有可能認真仔細的考量安全與健康，是玩味的。

這個秘謀傳回臺灣後大家都受不了，也就引發賣台的風暴，終於在立法院的主導下，禁止三十個月齡以上之內臟與絞肉等輸入。不過與美方簽訂的不曉得是agreement還是commitment，英文內容是沒有年齡與內臟及絞肉限制的，就此美國人說臺灣不守誠信、不科學、沒有遵守國際規範等，一路隨著馬政權到今天。如果看看美日訂定的條

件，美國輸出日本牛隻屠體要求為20月齡以下，我們為何不行？臺灣當然輸了很多。

如何確認沒有狂牛病原的輸入？衛生署訂出三管五卡政策，以為在美國查廠，認證，要求有效證明，再加上臺灣邊境查驗與國內的抽查就可以將病原排除。然而在沒有敏感性高與適宜可行的肉品檢測查驗方式，實在不知道當年的衛生署怎麼會訂出這個措施，而至美方查證與邊境執行查驗的防檢局又怎麼會同意這些不可能的任務呢？當然至今仍查不出狂牛病的所以然來，卻捅下大簍子。

執行進口動植物產品邊境入關查驗是有其相關要求檢驗品項的，重要的是要力阻相關病原與毒物輸入。臺灣在2007年宣布禁止乙型受體素作為動物飼料之添加使用，此乙型受體素在台灣早已俗稱瘦肉精，因為動物使用後有蛋白質再分布、脂肪抽離與瘦肉增加的效果，現在即是相關肉品不得有殘留檢出。依法入境產品應實施瘦肉精檢測，然而2010年前一直未有相關檢驗報告資料，據說未執行，亦是耐人尋味。有這麼一說，有一次海關查驗人員不小心勾了瘦肉精送檢選項，檢出後才知悉毒美牛與毒美豬早已入境並充斥臺灣。

美國在1999年核准禮來藥廠瘦肉精萊克多巴胺(Ractopamine)或是俗稱培林用於豬隻，2003年Optaflexx用於牛隻、2008年Tomax用於火雞。另外美國在2007年亦核准另一瘦肉精濟帕特羅用於牛隻。據網路提供禮來藥廠資料顯示，美國有45%的豬隻及30%非以牧草飼養的牛隻，餵食帶有萊克多巴胺成份的飼料。萊克多巴胺是動物最後的肥育階段連續使用，沒有停藥期即上市，即使在動物體內代謝很快，但殘留於屠後肌肉或內臟的瘦肉精不易消失，加熱烹煮亦不易破壞，可能為消費者食入。過去有相關作用機制、毒性較高的瘦肉精如克崙特羅，食入後發生急性中毒，出現心血管不適等不利健康的報告。

萊克多巴胺在美國亦有多起農民不慎暴露而造成不適的不良藥物反應報告，包括暴露肢體處肌肉酸痛、循環系統不適、頭痛、

頸痛、背痛、噁心、流鼻血、發燒等。劑量高的萊克多巴胺會引發心血管疾病，要求包裝上要寫出相關警語，必須穿著防護衣、戴抗滲手套與護目鏡及防塵口罩，以保護使用者。2011年底獸醫病理學雜誌登出灰狗試驗引發心肌炎甚至致死的研究報告，其與另一毒性較強的克崙特羅有相同的作用機制，顯示人類暴露不可輕忽。

低劑量到底會不會引發人類健康風險的資料目前仍闕如，然美國食品連鎖店，如Chipotle墨西哥菜餐廳、肉品製造批發商Niman Ranch，都拒絕使用與供應曾餵食萊克多巴胺的禽畜產品。低劑量萊克多巴胺對一般健康的人影響可能較小，但是對特殊族群與健康異常族群可能不一樣，目前這些資料完全沒有，這個風險可能比較高，尤其國內有200-300萬心血管疾病患者，不慎吃食瘦肉精就可能對健康產生立即危害。行政院"食品藥品安全專案會報"技術諮詢小組第二次閉門會議曾做出"10幾年來相關研究並沒有消費者因食用肉品而造成任何副作用"決議，但是專家們並沒有任何正式學術期刊研究報告根據，也就是說目前仍無法證實有關消費者食用含萊克多巴胺肉品的健康影響。第三次的公開會議也就推翻了第二次閉門會議的結果。這樣不正確的科學證據陳述，顯示第二次會議專家們沒有表現出應有的專家專業證詞，就學術倫理而言是不恰當。閉門會議的可信度也遭受更大的質疑。然而行政院長與總統之後一直宣稱專家會議提供安全食用的結論，顯然是錯誤的。臺灣保護國人健康的公部門要特別努力的把關，因為萊克多巴胺在國際上仍有未定論的不確定健康風險。

萊克多巴胺當然有毒，只是相對於其他瘦肉精而言是毒性較低的受體素。目前有26個國家(地區)核准供豬隻使用，准許牛隻使用者僅美、加、墨西哥與印尼四國，而僅美、加兩國容許火雞使用。相對的，國際上有更多的國家禁用，如依相關國際報告指出約有160國禁用，台灣目前亦是，即所有在台灣使用與食用的農畜產品皆不得檢出，當然也不可能訂定動物用藥物殘留容許量

(maximum residual limit, MRL)。行政院宣稱全球僅有29個國家禁用，觀其資料就是歐盟27國加上臺灣與中國一邊一國剛好29國，但是29國禁用資料從未出現在世界任何正式的報告或期刊，顯然低估。國際食品標準委員會(Codex)自2008年起依食品添加物專家委員會(JECFA)評估，研擬培林MRL草案，但至今皆無法達成一致的決議，即國際尚無統一適用的殘留標準，如直接引用未決議的每日容許量算出一次要吃6公斤的牛肉或甚至一次要吃下500公斤的肉品才有影響，是不適當的說法。

歐盟食品安全局(EFSA)針對JECFA的報告有相關研究數據差異與可信度的質疑，對於人體安全評估不足，尤其是缺少敏感族群的評估，持不確認的態度。培林不是自然的產物，也不是用於治療動物疾病目的，是人工添加於飼料而改變動物體質的。歐盟反對以非治療目的且非天然物質之促進成長劑的添加使用，因此歐盟27國持續反對。中國則提出內臟，尤其是肺臟等仍有高殘留的資料，質疑MRL草案考量不足。華人飲食習性不同，食用較多量的臟器，而婦女坐月子時更是以腰子等進補，特定的食材與飲食習慣未納入JECFA考量，中國認為低估健康風險，因此反對MRL訂定。中國與歐盟合計佔了全球70%豬肉的生產與消費量，如無中國與歐盟的支持，MRL的訂定並執行將損及Codex的信譽。

生產萊克多巴胺藥廠當時給美國食品藥物管理局(FDA)報告說明豬隻服用後不會有急性反應，但是培林上市幾年即接獲各地豬農與獸醫的申訴，有倒地不起、四肢癱軟無法行走的情況，2003年動物科學雜誌(Journal of Animal Science)文章指出萊克多巴胺會造成豬隻過動、緊迫、心跳加速甚至死亡。美國FDA獸醫用藥管理部門即指控該藥廠隱瞞，未將不利於動物健康影響等資訊釋出以利評估，在培林核准上市後三年，美國FDA要求必須加註警語，但是仍准許使用。近年更有多篇學術報告指出動物餵養萊克多巴胺後，由豬隻血中腎上腺素濃度增加與腦中血清素代謝物降低，在緊迫的情況下出現異常

的焦躁不安與增加攻擊行為，這些變化在人類與焦慮、衝動、攻擊和自殺傾向等有關。最近美國學者調查發現豬隻運送後死亡的原因與豬隻緊迫症候群基因幾乎無關，而萊克多巴胺等瘦肉精可能扮演相關的角色。

到底美國FDA核准使用的東西都一定安全嗎？與生產萊克多巴胺同一藥廠的美國禮來藥廠，曾生產乙烯雌酚，用了三十年後才有首篇致癌報告發表，讓美國婦女終生籠罩在罹癌的陰影。孟山都生產的重組牛生長激素，增加了牛隻百分之十至十五的泌乳量，美國FDA核准過程並沒有要求實驗室進行更詳細更長期的毒物學研究，以研判不孕症、新生兒缺陷、癌症及免疫力失調等風險，相關實驗動物與牛隻的不正常臨床表徵也多數未提供，而牛乳中殘留高濃度的賀爾蒙，使美國婦女較其他禁止使用荷爾蒙牛隻的國家婦女，得到乳癌的風險高達五倍。美國FDA最近指出雙酚A未獲有力科學證據證明它危害人體健康，不顧環保團體呼籲與各國禁用執行情形，反對禁用工業化學物質雙酚A。這些似乎與萊克多巴胺的核准推動使用很類似，似乎生產者與核准者幫消費者決定了應該使用的食品，而不是消費者與核准者要求生產者生產健康安全的食品。

總統大選後突然間行政與外交單位大力的推動美牛容許萊克多巴胺殘留的議題。其中第一個說法就是安全的，這個健康不確定論目前仍確立，不懂政府為何要為此臺灣禁藥宣傳是健康安全的似是而非的言論。而就在提出十六字箴言的同時，馬總統又以民意支持來合理化促銷國人食用含美國萊克多巴胺瘦肉精的美牛。總統說有六成多的民調支持，不過並未提出民調依據，而當時的民間民調不論哪一媒體都有六至八成反對的相反統計結果，就算是一週後研考會提出誘導式的問卷民調，仍有四成八反對與四成二贊成，不管如何這個過去總統說過的民調似乎是不曾存在。

專家安全證詞與民意支持破功，那就來個遍地開花且無法脫身的圍豬救牛措施吧！近幾年台灣邊境與市售牛肉抽驗，不時發現瘦肉精殘留，其中多與美國進口肉品有關，

如去年抽驗市售牛肉五十九件，其中培林殘留十件，不合格六分之一，全是美牛，邊境查驗一百七十二批，有四十五批不合格，亦是美牛。最近消費者基金會抽查各種市售包括零售，亦發現美牛瘦肉精殘留。上述殘留劑量多低於5 ppb，但是亦有高達27.5 ppb的紐約客牛排檢出。執行三管五卡僅邊境與境內有部分成效，原意要阻隔與決戰於境外，即從源頭限制管控，明顯目的未達，為何尚未看到該負責的官員謝罪呢？政府該有個交代吧！三月八日豬農爲了產業生計上街抗議，這時政府反而抽查過去瘦肉精使用農戶，並提報兩戶使用更毒瘦肉精的國內豬農。這兩戶分別於一至三個月前被查處違法使用，此次在毛髮中檢出過去殘留，並不是新使用。而就國內近一萬戶而言，已降至0.28%了，相對美牛與美豬各有30%與12%以上的非法殘留檢出，臺灣豬農是守法多了。接著又從澳洲牛肉中檢出萊克多巴胺與濟帕特羅瘦肉精，澳洲是不准用瘦肉精餵牛的，此引起澳國相關單位的關切。美國權勢當然比澳洲大多了，政府會不會大小眼，值得後續觀察。

使用萊克多巴胺的肉品品質較差，較韌不具彈性，並不柔嫩多汁，賣相亦並不是很好，價位亦較低，就牛肉品質分級來說屬於較差的等級，並不是爲高級牛排開發使用，亦即有錢人使用較少，但是一般大眾使用的加工食品與價位較低的牛肉或牛排就有可能使用或參雜，由這個使用方式來看可能就是團膳、連鎖速食店、加工處理肉類產品等，這些消費族群多數將是較年輕或是外食者，因此影響最大的就是正在成長發育的國人。在目前國內外檢疫標準不一之下，含瘦肉精牛肉大舉入境，也將對台灣下一代的健康構成危害，政府應該優先照顧台灣人的健康而不是美國人的荷包。

國內畜產業有其特殊優良的育種方式，養育出特定的國內品種，包括瘦肉良率高的特有品系。如此是不需藉由瘦肉精培林等添加來達到瘦肉目的，也就是說這個飼料添加物是不需要的。但是當瘦肉精進入台灣後，國內經數十年努力培育出的優良品系可能就

無法抵擋廉價肉品的挑戰，最終可能直接衝擊國內畜產業，而一蹶不振。台灣的飲食習慣與中國相近，考量亦可參照，不可以美國評估方式直接套入適用。萊克多巴胺的人體健康風險評估資料相當不足，添加飼養動物是不需要的，豬隻餵飼後有敏感、焦躁不安與具攻擊性等緊迫的相關現象，這些特定藥物刺激產生的反應是不人道的，是與動物福利背道而馳的，文明的台灣消費者食用前當然要有進一步的人道考量。■



※官員隱匿疫情難道無法可管？圖為立法委員蔡其昌在記者會上批評政府調查報告官官相護

在今年3月初，農委會對外宣布禽流感疫情，而被質疑隱匿疫情長達兩個多月，不過，如果從李惠仁導演所拍攝的紀錄片「不能戳的秘密」來看，隱匿情事恐非從現在才開始。而在此事件曝光後，身為防疫總指揮的防檢局長許天來，卻盡是以各種理由，來為其自己辯護與卸責，難道現行法制，無法對其有任何法律咎責嗎？

主管機關對動物傳染病防治的法定義務

關於傳染疾病的防治，事前預防遠重於事後的治療，此於動物傳染病亦是如此，

也因此，依據動物傳染病防治條例第12條第1項，就動物所有人或管理人而言，於其動物因罹患或疑患動物傳染病或病因不明而死亡時，即應向動物防疫機關報告。而動物防疫機關在接到此類報告時，應即派遣動

物防疫人員前往驗屍，並指示燒燬、掩埋、消毒及其他必要處置。

從上述法條來看，防疫機關只要有接到動物罹患或「疑患」有傳染病或死因不明的通報，即便在未確定為高病原前，為了避免引起恐慌，未必能對外公布，卻「應」前往驗屍，並為燒毀、掩埋、消毒等其他必要處置，這不是給予防疫機關做或不做的裁量權，而是一種應為的義務。尤其是台灣，早在2004年與2006年，皆已爆發過禽流感疫情，並造成雞農的龐大損失。既然如此，農委會理當記此教訓來強化防疫體系，並在有任何蛛絲馬跡時，即主動介入調查，而不得有所懈怠。

惟即便法條有如此課予行政機關的義務，但農委會對於禽流感疫情，卻是想盡辦法為掩飾與隱匿，以致於造成疫情的擴散，並因此造成雞農的重大損害，若無相對應的

法律咎責機制存在，如此的義務課予將形同具文。

刑事究責及其困難

關於公務員隱匿疫情，而造成人民的損害，最可能觸犯刑法第130條的廢弛職務致釀災害罪，此罪的法定刑雖為三到十年，不可謂不重，但證諸現實，其所能帶來的懲罰效果，卻相當有限。其主要的原因在於，公務員的廢弛職務與災害發生間，必須具有因果關係，但關於因果關係的判斷，於此情形，卻顯得難於判斷。

就法律上的因果關係而言，一般採取的是相當因果關係的基準，即判斷是否具有因果關係，以社會相當性為依據，此說雖然簡明且易為一般人所理解，但卻等於沒有基準，因為所謂相當不相當以社會通念為基礎，先不論法律上如何界說此概念，我們只要想像，在價值多元的台灣社會，我們存有的價值或通念嗎？或許可以將此社會通念以自然科學的因果律為定，但即便自然科學已證實的因果，於法律學上也未必承認其因果，如甲拿槍殺乙，甲殺人行為雖為原因，但製造槍械者、賣槍者又何嘗不是原因，但法律未必會將責任歸給後述兩者。

因此，為求精確化，關於法律因果關係的判斷，必須先考量所謂的條件因素，即若可想像某行為未發生，結果仍會發生，則此行為並非結果發生之原因，就此次禽流感事件來說，利用此種判斷標準，可能會出現肯定與否定同時成立的矛盾。

因就損害的擴散而言，雖可歸責於公務員的隱匿疫情，但由於病毒之引起，並不可能是公務員所為，其可能是民眾延遲通報，或者病毒發生變種所致，這都將使結果的原因找尋出現極端的困難。

所以，條件說依據上述，易將原因過於擴張或限縮，以致無法解決歸責問題，也因此在德國出現了所謂客觀歸責的理論，此理論最主要在解決因果不當歸屬之問題。其最主要認為，並非所有造成結果的原因皆可

因此歸責，且某個行為即便製造法所不許的風險，風險也因此實現，仍必須考量行為與結果間，是否有違法性的關連。也因此，在禽流感事件裡，疫情並非因隱匿而起，但若不隱匿，其所可能造成的損害即可能會降低，基於所謂危險升高之理，負責防疫工作的公務員，實該負起此罪責。只是在刑事審理時，講求無罪推定，因此也衍生出罪疑惟輕原則，也就是說，若無法在程序上，證明隱匿疫情與致生災害間的因果關係，達於超越一般人合理懷疑的程度，即必須為有利被告的認定，但欲證明至如此的程度，乃相當困難，若果如此，最終，也僅能為無罪認定¹。

從此結論觀察，公務員廢弛職務致釀災害罪的法定刑雖重，但由於因果關係證明的困難，往往難以定罪，而僅能退而求其次，而以偽造公文書或隱匿公文書罪等為處罰，惟此類犯罪的法定刑較輕，且若檢方未能即時保全證據，則在所有資訊，皆仍掌握在行政機關的情況下，即難防止相關證據遭到湮滅或隱匿²，亦難於定罪。又關於刑事咎責，往往僅能是一種事後處罰，再加以刑事程序的曠日廢時，藉由其來防止公務員懈怠或瀆職，就顯得緩不濟急³。

行政懲戒的困境

而較能即時對公務員瀆職產生即時制裁效果者，當然是為行政懲戒，而目前關於公務員的行政咎責，存有兩套系統，一為行政機關依據考績法所為的懲處，及由監察院所發動的懲戒處分。惟因前者乃屬於一種自律機制，所能產生的效果，實屬有限⁴，因此，監察院所發動的程序必成為行政懲戒的主軸。

而依據公務員懲戒法第2條，公務員只要有違法或失職行為，即可為懲戒，也就是說，即便公務員未為違法，但只要能證明其有廢弛職務的情事，仍須負起行政責任。而藉由此種懲戒機制，乃由監察院負責調查，若查有失職實據，即向司法院公務人員懲戒委員會提起彈劾，並由後者來決定是否

1.原本若無法證明因果關係，即應屬於未遂，但因此罪無處罰未遂的規定，因此，就必須為無罪。

2.簡單的說，如果會隱匿疫情，在面對刑事咎責時，也難期待其毫無隱瞞或掩飾，這是人之常情，也因此，刑法的湮滅證據罪，其處罰對象僅限於湮滅他人的案件，而不包括自己的案件。

3.當然，更有可能因檢察官發動偵查的時機太晚，相關證據已為流失，致因證據不足，而為不起訴處分，甚或簽結了事。

4.簡單的說，就是會出現官官相護的狀態，尤其是在上級長官亦可能有責下，此種自律機制，自然毫無任何效果。

懲戒。此種機制的好處在於，無庸等到刑事究責是否確定，即可獨立開啓如此的懲戒程序，且根據公務員懲戒法第4條第1項，被移送懲戒的公務員，公懲會得先行爲停職，以來防止其藉由退休等方式，以來規避懲戒。甚且同一行爲即便已經爲刑事無罪或免訴判決確定，根據公務員懲戒法第32條，仍得爲懲戒處分，考其原因，正在於刑事處罰的要件嚴格，且即便無觸犯刑罰，也可能有失職之處，因此，爲使公務員知所警惕，自不因刑事不處罰，而可免於懲戒之責⁵。

所以，針對禽流感疫情的隱匿，以行政懲戒的方式爲究責，似比刑事究責來得迅速，且更能有效防止卸責，惟不能否認的是，目前行政懲戒的效果，最嚴重者雖爲撤職，但證諸現實，會以此種處分爲終者，實微乎其微，更多數的情況，往往僅是以記過，甚或是申誡處分。且欲進入懲戒程序，又必須由監察院提起彈劾，則在所謂違法、失職的範圍極爲空泛與不確定下，實難防止恣意與專斷。若再考量懲戒時效，依據公務員懲戒法第25條第3款，自行爲終了後至被移送公懲會，若已超過十年，則必須爲免議之議決，在法無調查即停止時效進行下，即便公務員遭彈劾，亦可能因此而免議。而雖然依據公務員懲戒法第31條第1項，同一行爲若經刑事偵查或審判，仍不停止懲戒程序，不過，在強調刑事優先原則下，行政懲戒往往必須退位，等到刑事程序終結，恐也過了懲戒時效⁶。

因此，行政懲戒雖可比刑事究責來得容易，但又因上述原因，而使得其效果亦有限，且不管是刑事咎責，還是行政懲戒，都是國家對公務員所發動的處罰，其對於人民所造成的損害，恐也於事無補，就此部分，恐賴於國家的補償與賠償機制，來彌補這方面的損失。

國家補償與賠償⁷

關於禽流感疫情的擴散，就雞農而言，其最關注者，恐非在於公務員是否受到處罰，而在於其損失是否能夠受彌補。而依據動物傳染病第40條第1項，即有針對雞農因

疫情擴散，而由國家來爲補償的規定，此種行政補償的好處，乃在於雞農無庸爲訴訟請求，即可受補償，不過如此的好處，也等於是缺點，因此種基於特別犧牲所爲的特別補償，乃有一定的上限，若損害極爲嚴重，如此有限的補償恐難彌補。又此種補償乃以國家無過失爲前提，這也代表，國家在補償民眾損失後，無向公務員爲求償之可能，則如此龐大的補償金額，勢必得由全民買單。

因此，既然補償有如此的問題存在，雞農所受損害，似乎得藉由國家賠償的方式，較能彌補所有損失。惟此種賠償，除了得先與行政機關爲協議外，若協議不成，而向法院提起國賠訴訟，依據國家賠償法第2條第2項，乃以執行職務的公務員，因故意或過失不法侵害人民自由或權利爲要件，因此原告具有證明此類事項的責任，而因故意、過失乃屬主觀，欲爲證明，實有其困難。又關於行爲與損害結果間的因果關係，在一般人非傳染病專家，且所有資訊也掌握在行政機關下，欲能證明此種關連，恐更爲困難。

即便最終獲得勝訴，但依據國家賠償法第2條第3項，也只有公務員有故意或重大過失時，國家才對之有求償權。依此而論，國家賠償若成成功，確實能夠獲得完全的賠償，但因必須以訴訟方式爲解決，其困難度自然較高，而可能因此影響受害者提起訴訟的意願。且至目前爲止，即便災害已經造成，主事官員仍不認爲自己有錯，還大言不慚已經「鞠躬盡瘁」下，欲期待國家主動賠償，恐是緣木求魚。尤其是對於此等公務員違法失職的懲戒程序與刑事訴追，若又遲遲未能開啓，即無法以此理由，來防止官員於下台後來辦理退休，而仍可繼續享有優厚的奉祿，如此龐大的賠償或補償金，還是得由納稅人負擔。

公民監督機制的必要性

所以，從整個隱匿禽流感的究責體系來看，雖然存有多重的機制，但這些機制，或因法律限制，或因現實障礙，都出現難以有效歸責的困境，也因如此之故，才使得我國公務體系的效率與清廉度，一向備受質疑。

5.雖然一般而言，刑事不法的內涵要高於行政不法，且兩者處罰目的也未必相同，但是否皆無一行爲爲雙重處罰的問題，則只能藉由個案來釐清。

6.在刑法上的追訴權時效，會有時效停止進行的規定，但在懲戒法部分，卻無類此規定，因此，很易過了懲戒時效而免議。

7.一般而言，若有過失用賠償，無過失則用補償。

所以如何改革現有的究責制度，尤其是如何引入監督檢察權或監察權濫用與怠惰的機制，恐是當務之急，日本近來的一個例子，正可為借鏡。

2009年的11月，發生執政的民主黨幹事長小澤一郎，涉嫌收受不法政治獻金的陸山會事件，在其辦公室遭東京地檢署特搜部大肆搜索，且其秘書及一位執政黨議員並因此遭逮捕後，立刻引起社會譁然。而特搜部如此沸沸揚揚的大動作，但最終竟僅起訴秘書，而對小澤一郎，則以罪證不足為不起訴處分。如此的結果，引發輿論強烈質疑，並有市民團體向東京檢察審查會（檢審會）為申告，此檢審會乃由公民所組成，目的在審查檢察官不起訴處分的當否。而檢審會在連續兩次要求檢方須為起訴考量的決議，東京特搜部竟完全不予理會，而再為不起訴的情況下，檢審會終於做出強制起訴的決議。

雖然案件因此被起訴，但若由一開始即不想起訴此案的檢方，來擔任訴追工作，恐又會有「放水」之虞，因此，就由東京地院指定辯護人來擔任公訴的角色。雖然目前此案仍在審理，惟整起事件，卻將公民監督檢察權的機制，發揮到極致。

也因此，對於目前我國公務員究責不彰的現況，既然其主要原因，乃在於檢察權與監察權的怠惰，實有必要儘速建立一套公民監督此兩者的機制，此不僅是民主化的展現，更是避免權力濫用的最佳手段。

當然，防止公務員濫權，媒體監督亦屬不可或缺之一環，惜在導演李惠仁所拍的紀錄片，即「不能戳的秘密」裡，已下台的防檢局長對李導演自行發覺，並找尋專家為調查的結果，要非嗤之以鼻，即是以難懂的科學術語與數據為回應，看不到任何反省，只看到專家的傲慢。而如此的官員，在「紙包不住火」的情況下，被迫下台，農委會卻仍稱許其「有擔當」，而當謊言被刺破時，又以模糊的法令規定，來玩文字遊戲以為卸責，人民看到的，不是反省，而是官僚文化的弊習與醜態，公務員咎責體系的改革，實已刻不容緩。■

從反基改運動 重尋台灣糧食主權

江宜穎
主婦聯盟環境保護基金會秘書



※國內無基改園區很少，圖為主婦聯盟等民間單位合作的示範園區

「基因改造」這個讓人感到距離的科技詞彙，帶有龐大的專業技術與政商動力，即使不願意探究，它也早已進入你的生活，每日與你我密不可分。基改與核電並列二十一世紀最大爭議科技，我們不能一無所知。從每一口你吃下的食物，或隨處可見的生活用品中，不僅牽涉健康風險，還可以帶出「農業永續性」與「糧食主權」等國家問題。在這個消費主導社會發展的時代，蝴蝶效應確實存在，而身為消費者，每次的選擇都影響著「我們的未來」。關於「基改」，我們該如何反應？

基改科技 深入生活

基改作物自1996年美國開始商業化栽種後，在大企業與政府的大力推動下，栽種面積不斷攀升。目前全球栽種基改作物的面積約為1.48億公頃，約佔全球總耕種面積一

成。其中與民生物資相關的黃豆、玉米、棉花及油菜籽為最大宗，佔基改作物總產量的99%。這些作物除了直接食用，也作為畜牧飼料、加工食品原料，甚至可製成營養補助品、衣物、肥皂、化妝品、聚乳酸塑膠等。

種植基改作物的國家大多集中在南北美洲，美國是最大的生產及輸出國，其政府也最推崇基改科技。然而由於健康與環境風險的爭議，台灣目前尚未核准基改作物田間種植，因為一旦在天然環境中培育，基改作物的花粉或種子很容易隨昆蟲、鳥或風等自然因素散播，造成無法收回的生態影響。但基改的學術研究與產品研發已不斷發展，也有開實驗田的種植。2010年曾傳出台灣基改木瓜種苗從實驗田流出，到田間栽種，甚至出口到日本而遭到銷毀的新聞，顯示即使尚未核准，也難防範基改悄悄進入我們的環境中。



談到食物的層面，台灣目前核准輸入的有基改玉米與黃豆。因為玉米與黃豆等雜糧的自給率低，幾乎是仰賴進口，進口黃豆中九成以上都是基改黃豆；玉米也佔五成以上；這些都是供應龐大的加工食品原料，因此我們的飲食當中早已充斥著基改。但似乎很少人知道我們到底接觸多少基改食物？原因就在於消費者對食品標示的敏感度不高，且台灣基改食品標示的標準還過於鬆散，導致消費者不易獲得清楚訊息。

台灣的基改食品標示法規定：產品重量含5%以上基改原料應標示「含基因改造」。這樣的規定有兩個問題：第一、5%的容許比例是全世界最寬鬆的，如果是考量食物安全而設定，應該參考歐盟容許量0.9%的標準。第二、商品含有5%以內的基改原料，可以不用標示，將難以和完全非基改的產品區分。有些廠商為了強調自己採用非基改原料，只好在商品顯眼處標明「非基因改造」，這個方面政府沒有進行管理，導致消費者認知混亂，失去了標示法的原意。

健康風險－不願面對的真相

雖然美國的食品藥物管理局宣稱「目前尚未發現基改食品與其他種類食品有任何不同之處」，因此可以進行商業栽種。事實上，後來的研究發現基改食物營養成分和天然食物不同，因此基改食品的發展是建立在錯誤的假設上。在證據不足的情況下就貿然

進入食品體系，恐會造成人類健康損害。

目前全球的基改審核是充滿漏洞的，照道理大公司提出申請以後，應該在政府的研究單位來作試驗，或者政府委託獨立的研究機關來把關。實際上的做法卻是由提出申請的公司自己作試驗，然後將試驗結果送給政府的委員會去審查。委員會滿意後，就會核准。也就是說政府仰賴食品藥物管理局，而管理局仰賴公司所做的研究。這樣的審查流程讓公司有造假的機會。2005年英國曾報導，全球最大的基改公司孟山都有一份秘密試驗報告被洩漏出來，試驗結果顯示老鼠吃了某一種基改玉米後，血液和腎臟出現異常。孟山都公司卻把這個結果給隱匿起來，讓審核通過，而這個基改玉米也在世界各地上市，直到被揭發出來。

其次，生技公司所作的試驗也缺乏長期的研究，試驗是用老鼠來進行，但是通常都只做三個星期就結束。可是經過歐洲獨立學者的研究，老鼠吃了基改玉米經過三個月以後，腎臟、肝臟等具有解毒功能的器官紛紛出現不利的影響；對心臟、腎上腺素、脾臟、造血系統等也有損害。

2006年蘇俄科學院發現餵食整粒基改大豆做成的飼料，老鼠長不大，三週內半數死亡，倖存者還不孕，可能與睪丸病變有關。2010年另外一篇論文指出，老鼠餵食基改大豆，到了第三代，上顎內側居然長出毛髮。這些證據都告訴我們，基改產品要給人吃，目前官方所依據的標準是不夠的。

上述研究都是針對動物的實驗，目前為止只有一篇與人類相關的研究報告於2010年發表。其內容表示可以自體生成Bt毒素（蘇力菌毒素）的基改玉米進入人體腸道後，被改造的基因片段居然可以轉移到腸內細菌裡，並且持續運作，也就是說這些體內的細菌可以自體生成Bt毒素，如果這個機制持續運作，就等於人體內存在著毒素製造工廠。Bt毒素是生物性的殺蟲劑，它的作用是損害腸道細胞，導至昆蟲死亡。令人憂心的是，2011年一篇研究中指出，Bt毒素對人體的細胞也會造成損害。然而人類已經不知道吃下多少基改玉米了。



美國環境醫學研究院提出的報告中，要求醫生給病人的飲食處方應包含「食用非基改食物」，因為他們認為基改食物會引發嚴重的健康風險，包括不孕症、免疫系統問題、加速老化、胰島紊紊亂以及腸胃系統變異。已經有醫生提出嚴重的警告了，但企業的影響力難以抵擋，逼著消費者吃下基改食物，就像在進行一場全人類的臨床實驗。

生態平衡—人類玩不起的賭注

基因改造科技打破了亙古以來不同物種間不能互換基因的藩籬，被轉植的基因有不穩定性，卻可以在自然界傳遞、繁衍，萬一打破生態系平衡，將是沒有辦法回復的局面。人類就像無知的小孩在把玩上帝的遊戲，沒有人知道將會帶來多嚴重的後果。而目前已有不少基改作物干擾生態的例證。

作物被污染的情況包括：基改玉米花粉被風傳送到非基改的玉米田裡，由於基改玉米是孟山都公司的專利，因此受害的農夫不能販賣這些玉米，只好全數銷毀；油菜子因為相當細小，在運送的過程中，常常掉落在途中，導致野外出現基改油菜的品種，而非基改油菜子也在運送或包裝過程中混雜到基改種子。

除了干擾同種作物，基改作物因具備新的特性，也影響了原本生態系中依賴其生存的各種生物。例如可以自體生成Bt毒素的基改玉米原本是要抵抗蟲害，但因花粉也具有毒性，對授粉的蝴蝶產生毒害。而肉食昆蟲因獵捕玉米田中的昆蟲，間接受到毒害而死亡。這些案例都說明基改的影響恐怕比預估的範圍更大。

基改作物的耕種方式也對生態環境造成全面衝擊。因為除草是很耗費成本的作業，孟山都公司便研發耐除草劑嘉磷賽的基改黃豆，農夫只需要噴除草劑(嘉磷賽也是孟山都的商品)，則黃豆以外的其他雜草都會死亡，如此一來便可以輕鬆管理農地。這種目的導向、單一思維的耕作方式目前面臨空前的挑戰：雜草會產生抗藥性，長久耕作下來，「超級雜草」已經出現，農藥施用的量不斷攀升，自1996年基改作物商業化栽種以來，嘉磷賽全球的施用量已經提高三倍。

基改大豆的種植造成產地週遭的人民飽受農藥的毒害。除草劑施用經常是使用飛機，加遽農藥的擴散。早在2002年，基改豆產區的居民與醫生就發現噴施嘉磷賽引發嚴重的健康問題，包括不孕、畸型嬰、死胎、流產與癌症等。阿根廷有一位胚胎學家研究證實，嘉磷塞會導致非洲爪蟾與雞的胚胎畸形，說明了為何施用嘉磷塞的地區為何嬰兒會產生臉部與神經異常。

基因改造是從根本去影響生命，不管是對自然生態系或食物鏈的平衡都產生質變，乃至於人類農畜產銷系統的穩定也有損害，是人類玩不起的賭盤。

找回消費者的權力

基改公司握有雄厚的資金，甚至可以影響農業政策，策動政府為基改作物貿易鋪路。這是完全失衡的局面，一旦大公司控制了全球大部分的糧食作物種源，也就等於控制了全世界。

幸好全世界的消費者並不是盲目無知。各國都已發起反對基改的運動。由消費者發起的反對聲浪非常具有效果，連大公司都不敢忽視。全世界最大基改公司孟山都的股東，都已經對出要求，要求公司對產品特性做全面的報告，包含風險和衝擊，不能只吹噓優點，報喜不報憂。如果知的權力被尋回，消費者就有力量對抗基改。歐洲就是靠著消費者的力量，在短時間內就讓許多食品企業宣告拒絕使用基改的原料。

台灣人不應放棄的選擇權

趁著台灣還沒開放種植基改作物，全民應該立刻表態：我們不要基改！趁早守護投反對票的決定權，用市場壓力抵制基改大軍的進攻。因為一旦開放田間耕種，則不僅是包裝食品有風險，露天生長的作物也有可能被基改花粉所污染。基改作物無法用肉眼辨識，農產品又難以標示法來規範，買到的東西到底是不是基改？屆時消費者連選擇的權利都沒有。

自保的第一步，下回走進超市，你可以仔細看看食品的包裝，選擇有標示「非基因改造」的產品。第二步則是關心衛生署對基改食品的抽驗，用消費者的力量督促政府確實執行。第三步則是認識產地，支持「無基改農區」生產的產品。在運動團體的推廣之下，台灣目前已有數百個農戶宣告成立「無基改農區」。農友在土地上宣告糧食主權，消費者也應該以行動支持。

法規層面也應該有所進步。歐盟對基改食品的管理分為產銷綠力與食品標是兩種特別法，而台灣衛生署卻只有對基改黃豆與玉米食品標示的行政命令，管理機制非常不足。面對許多為之或難以估計的風險，應採取「預防原則」，將「破壞後控制」轉變到「破壞前控制」。台灣需要立法層次的規範，才能確保未來的食物與農業安全。

真正的寶庫－基因多樣性

農業是最接近土地的生產，但隨著貿易與科技的發展，我們的食物從本土培育漸漸轉向仰賴進口。在實驗室可以進行品種研發，甚至改造基因；為了保障研發技術而制訂的種源法、專利權法等，更導致「種源私財化」。作物不再是生命而是貿易的商品，隨著降低關稅的保護，某些進口糧食比本土生產價格更低廉，人們也漸漸習慣吃越洋過海的糧食。

這樣將會造成食物與人都越加遠離土地，而各地區對於糧食的自主權也漸漸喪失。未來若石油資源不足，貿易崩盤，人類將面臨糧食危機。為防止這個狀況，我們應

該推廣在地的種源保存，將各地的品種研發並保留下來，面對越發難以預測的環境變遷，多樣性的種源才能確保糧食生產。

台灣有豐富的基因庫，農業政策應朝向輔導農民，將本土的種源與技術發揚光大。不僅要做到自給，更要自主。我們要把什麼樣的土地與文化內涵傳給後代，完全取決於現在的各種決定。反基改運動與種源保存，除了回應反全球化的浪潮，也具有宣告與傳承糧食自主權的意義，期待更多人加入這些守護未來的行動。■

最高法院的問題 絕不只是保密分案

林峯正
民間司法改革基金會執行長

最高法院前院長楊仁壽在屆齡退休交卸職務時，指責馬總統直接指揮司法，將手伸進審判體系；批評司法院賴浩敏院長已逾越司法行政監督的界限；還砲轟新任最高法院楊鼎章院長不要爲了做官迷失自己。用辭之重，前所未見，尤其是在向來保守、低調的司法體系之中，更加引人側目，也因此攻佔各大媒體版面。幾天以後，楊前院長又說，他在退休前夕銷毀了許多關說文件，用以證明干預司法的黑手一直存在。動作頻頻的最高法院前院長，就是要維護最高法院的保密分案制度。

隨便翻開任何一本刑事訴訟法的教科書，都會先介紹刑事訴訟的基本原則。直接審理、公開審理及言詞審理，就包含在這些原則之中。簡單說，法院審理案件，必須直接訊問當事人及人證、觀察證物；審判時法庭應公開，允許不特定的第三人可以自由在場旁聽；法院對當事人及人證，須以言詞訊問。法院組織法也明定，訴訟之辯論及裁判之宣示，應公開法庭行之。法庭不公開時，審判長應將不公開之理由宣示。

以上都是各級法院審理案件的原則。民事訴訟法特別規定，最高法院之判決，應經言詞辯論爲之。但法院認爲不必要時，不在此限。在刑事訴訟法的部份，則規定最高法院之判決，不經言詞辯論爲之。但法院認爲有必要者，得命辯論。換言之，不論是原則或例外，最高法院都不能關上大門，自顧自地審理案件。

不過，以上所述只是由學理及法律面來瞭解這件事。若回到實務面，大家一定很有興趣知道實際執行的結果如何。依據媒體的報導，自1950年最高法院隨國民政府遷台以來，迄今62年期間，刑事案件只分別在1978及1997年各開過一次言詞辯論庭，在同一期

間內，民事案件開庭次數略多，但也僅有9次。最高法院號稱是我國司法的終審法院，所有司法個案都等待最高法院一槌定音，是生是死，是輸是贏，就是最高法院說了算。除了個案的生殺大權以外，最高法院還有權可以制定判例，下級法院的判決若違背最高法院的判決先例，其法律效果與違法相同。由這個角度觀察，最高法院雖是司法機關，但其權力甚至已接近立法權，因爲違反最高法院的判例，其效果幾乎和違反立法院制定的法律相同。

最高法院重要至此，但由其在過去62年以來，民、刑事案件竟僅開庭11次的數字來看，顯然是對民、刑事訴訟法有關開庭審理規定的一種公然侮辱與藐視。我們常品評一些政治人物面對自己所犯下的錯誤卻不願坦然認錯的現象叫「硬拗」，若依同一個標準來看，法律規定不論是原則或例外，最高法院都必須開庭審理。最高法院在此件事情上的表現，被稱爲「硬拗」一點都不冤枉。

最高法院楊前院長說，最高法院是法律審，除需言詞辯論，依法院組織法第86條規定「訴訟之辯論，應公開法庭行之」外，一律都以書面爲之。這句話首先應被質疑的是，最高法院確實是所謂的法律審，因其審判的範圍不及於事實的調查；不過，對於法律審爲何一律都以書面爲之，卻不見楊前院長提出這個說法的法律依據何在。接下來的疑問便是，縱然不必做事實的調查，難道就一定不必聽聽雙方當事人「法律上」的主張。以死刑案件爲例，不論有理沒理，最高法院要確判一個被告死刑，將他送上刑場槍決之前，不能聽聽他的最後陳述，或他的律師爲被告所做的法律辯護嗎？爲何在地方法院、高等法院，法官在結案之前，都依法給被告最後陳述的機會，到了最高法院卻反而

不需要了？請問做出如此不同的對待及處置的理由是什麼？最高法院要決定一個人永遠與社會隔離，罪無可赦，卻連聽他喊冤的機會都不給，合理嗎？為何要剝奪他們程序上的最後機會？跨國的歐洲人權法院是不折不扣的法律審，他們還是開庭，聽取雙方當事人的法律意見，我們的最高法院有何堅強的理由拒絕？

楊前院長還說，採保密分案與否，是法律審、書面審事務分配的一種，事務分配是為確保審判獨立而設的制度，法律審、書面審要採何種方式分案，不是法律審法官以外的任何人所能置喙的。換言之，由這段談話可以知道楊前院長主張的是，保密分案是為確保審判獨立而設的制度。這句話若倒過來似乎也在告訴大家，沒有保密分案就很難有審判獨立，保密分案對審判獨立的確保貢獻良多。

若沒有誤解楊前院長的意思，首先浮出的問號是，全國的地方法院和高等法院都沒有審判獨立，因為他們都沒有實施保密分案制度，這說法會嚇壞絕大多數的社會大眾和一、二審的法官，理由是多數的民眾雖對司法不甚滿意，但也不至於立刻說審判沒有獨立。至此，進一步應予究明的就是，保密分案的實質功能是什麼？促進了什麼？犧牲了什麼？還要維持嗎？

要回答以上的問題還是要由楊前院長的公開談話中找答案。他說，最高法院的保密分案方式是透過多道程序，由不同主其事的庭長、法官等以電腦亂碼為之，它的運作方式，經數十年來前輩們睿智的一再修正，完全透明，程序不但可以公開，也甚為公正。案件分到何人手中，除了開言詞辯論，或結案之外，任何人包括院長、庭長以及配受法官之外的任何法官都不得而知。

楊前院長的確詳細的說明了目前最高法院分案的實際運作方式，這套保密分案制度的出發點應是防範暴力、金錢、關說、干預介入司法個案的最終決定。在威權時代，應有其一定的歷史功能，只是21世紀的台灣，社會愈趨民主開放，對於權力的行使，公開透明已是基本要求，立法、行政各

機關的改革都是朝這個方向努力，而且已有不少的成果，司法機關應該要被容認為化外之地嗎？

平心而論，若外界難以得知承審法官是為何人，以上所說的干擾因素確實較難得逞。但相對而言，訴訟法所賦與當事人聲請法官迴避的權利，律師的聲請閱卷等權利，以及直接審理、公開審理及言詞審理等訴訟的基本原則，都要因保密分案避免承審法官被知悉，而優先被犧牲。更何況，所有保密的事物總難避免百密一疏的情況，有人可能得知最高法院承審法官的傳說從未根絕。相較之下，在不見得能完全保密的所謂保密分案與人民基本的訴訟權之間到底該如何選擇，實在顯而易見。更不消說，讓承審法官顯名便於公眾監督，因此所引導出法官的榮譽感，進而促進公平進步判決的產生，及提高司法公信的反射效果，得失之間高下立判。至於訴訟當事人與社會大眾因無從得知最高法院審理資訊所引起的猜疑及不信賴，將因諸事透明，負面因素逐步消弭於無形，何樂不為。然而，更改做法要改變的大約就只是最高法院法官的工作習慣。至於擔任法官自然就必須承擔的各式各樣壓力，及面對誘惑泰然處之的基本人格養成，本是在晉升為最高法院法官之前不必言說的基本能力，這些能力是司法公信力得以進一步提昇的最佳保證。否則，若擔任終審決定的最高法院法官都難以博得社會大眾對其基本人格及抗壓能力的信賴，再多的改革努力也是枉然。

所幸，經過短時間的紛紛擾擾以後，司法院當機立斷對外宣布將修改最高法院的內規，保密分案制度得以順利完成階段性的任務，在短期內走進歷史。這個由將近600位基層法官自發連署要求改革的運動，終於有了初步的成果，且最高法院還加碼宣布已選定一刑事案件將於4月25日上午在最高法院行言詞辯論，是為62來第3次開庭的刑事案件。

最高法院的保密分案制度原是建置在最高法院的內規之中，此制度之調整因此只消司法院自行決定即可，甚至不必修法。令人擔憂的是，法院的分案是否能在事前透過抽

象的分案規則而決定，其實是司法是否受人信賴的第一步。若否，扁案換法官引起的爭議就是最清楚的例證，在案件之始，司法之公正性即備受質疑。準此，在法院組織法中將分案應公開透明的原則納入，建立可長可久的分案機制，即為此次最高法院改革的成果，擴散至各級法院全面性一體適用重要的一步，這是最最起碼的改革果實，累積時日之後，其成果勢將為全民所共享。

破除保密分暗的魔咒以後，長期不行言詞辯論，致令訴訟基本原則空洞化的做法將不復存在。也因此，視案件重要程度，開庭行言詞辯論，回歸到法律基本運作精神便高度令人期待，相信4月25日最高法院真正開庭，讓訴訟程序貼近公平理性的想望，即不再遙遠。

另一備受關注的最高法院改革議題，即為最高法院各庭裁判，出現法律見解相異的現象，乃致於類似的案件卻有不同的結果，影響司法形象與公信至鉅，因此有擲骰子司法之譏。相類似案件卻因不同的法官有不同的結果，誰還敢相信司法。目前最高法院雖設有民刑庭長會議，意欲解決以上見解歧異問題，但其開會門檻過高，難以負荷實際需要，實有進一步加以改造精進之必要，因此有建置「聯合大法庭」之改革呼聲。簡言之，各庭間若有法律見解不一致之情形，足以影響裁判之結果，或有原則上之重要性，即得召集聯合大法庭討論並直接作成判決，徹底消除判決見解歧異的問題。當然，若能降低最高法院法官員額，亦是徹底解決見解歧異的另一改革方向。

此外，最高法院行之已久的判例制度，也是另一個備受批評極待改革的對象。判例制度原是為統一各級法院的法律見解而存在，為求簡便，沿襲至今，卻成為判例顯示的法律意見與個案事實分離的狀態，進而結合行政管考的制度，迫使法官們機械式地套用判例，反而阻礙了司法判決中的思辨過程。蓋相同事實應給予相同判決結果，反之則否，惟若判決事實不明，只是抽象援引判例，難免引致畸型的判決結果，例如有人攜帶小鏟子偷挖路邊的幾枝竹筍，卻被論以攜

帶兇器竊盜罪，必須依法判處6個月以上有期徒刑，還不能易科罰金，必須入監服刑。肇致這類不合理判決的元凶即為一則數十年前的判例認為，「攜帶凶器竊盜，祇須行竊時攜帶具有危險性的凶器為已足，並不以攜帶之初有行凶之意圖為必要」。基此，判例制度已到了應該大幅翻修的時候。

最後要談到的是最高法院的人事問題。此次改革最高法院呼聲之始是因楊前院長於今年2月中旬屆齡退休，基層法官連署要求慎選最高法院院長而來，直接碰觸的就是人事問題。主要訴求便是最高法院所作之裁判直接決定司法品質的良窳，其首長動見觀瞻，一言一行影響深遠，擁有最高法院院長人事任命權的總統當然必須慎選，只是目前並無任何襄助總統擇定適任人選的機制，亦無任何制度化的監督方法，仍待有志之士共同努力。另一方面，除了院長人選以外，最高法院法官在每一個個案中扮演最終決定者的角色，是否能打造擇優晉任的機制，勢必成為下一個司法改革的重要課題。舉例而言，若能建置一個多元選取最高法院法官的制度化管道，當能加強司法判決回應社會變遷的深度與廣度，目前被提出的具體方法即選拔優秀的學者與律師直接出任最高法院法官，引領社會進步的學說、觀念、價值方能適度融入司法判決，彰顯司法之進步性。

最高法院的改革因保密分案的舊制在短時間內革除而燃起希望，也給有志之士，不論是在朝在野、體制內體制外，共同思索進一步深化改革的機會，並加強改革的意志與速率。茲再提出相關議題如上供各界參酌。相較之下，保密分案的廢止只不過是改革盛宴中的一道小菜而已。■

台灣司法的政治工具角色——國民黨的御用打手？

邱太三
亞洲大學財經法律系主任

去年（2011）在前總統李登輝與聲勢日漲的民進黨總統候選人蔡英文預計七月一日同台，呼籲全民“棄馬保台”之前夕，台灣最高檢察署所屬的特偵組，在檢察總長黃世銘指揮下，宣佈以貪污罪對李前總統提起公訴，消息傳出，震撼國內外，連藍營內部也受波及，可見事態之非比尋常。

在這樣敏感又關鍵的政治時刻，台灣司法單位的大動作著實讓人不禁懷疑，臺灣的司法機關迄今果真還是如1995年國民黨秘書長許水德安撫黨員時所說：「法院是我們國民黨開（設）的」，亦即司法仍是國民黨御用機關或政治打手嗎？

一般人如果粗略的說它「是」，似乎又覺得有點不踏實。因為三不五時總常會有國民黨籍的民選公職人員、財團或金主遭起訴、通緝或判刑，例如何智輝、陳由豪…等；但如果說「不是」，又幾乎大多數臺灣國人都不相信。因為同樣是首長特別費，馬英九與國民黨籍政務官均沒事（有的連調查程序都未開始）；而民進黨籍官員卻遭檢調與司法的折騰與威脅，直至日前始以「歷史共業」為託詞，修法予以除罪化。然因立法不當，致使部分綠朝官員仍有牢獄風險。

在台灣刑事法制發展歷程中，雖然憲法有關人民之自由與權利早已作了相當進步地規定。可是由於受到執政黨黨國威權統治與戒嚴體制的強力干預，憲法有關保障人身自由與權利的刑事司法體制，實際上都在意識型態與威權統治下一直被封存、冷藏。直到1987年解嚴之後，在全球第三波政治民主化的浪潮與保障人權的大纛下，才進行一場法律體制與法治思想的轉型革命。

然而，自1975年後強人逝去，威權逐漸轉型，可是這並不表示作為國家統治與社會

控制工具之刑罰法律會式微或消失，統治者反而轉型成為更細密、更全面、更技術性的社會控制。吾人如觀察自解嚴前後台灣社會有關個人自由之法律權力的配置，在刑事法制上的變化例如國家安全法、集會遊行法、檢肅流氓條例…的制定以及自1993年2月1日起國會全面改造後的台灣，形式上雖已進入民主法治的新紀元。不過，在各種政經勢力仍不斷持續消長、衝突、妥協的過程中，權力仍無所不在且流竄於司法體系與社會結構中，並意在鞏固統治合法性與政權安定性。因之，檢視代表司法獨立與實踐公平正義之司法部門，在某些個案之調查、偵辦與審判上，所扮演之角色與實際之功能，即可明瞭司法獨立與威信顯然仍難以符合人民期待。

可是，我們在臺灣卻又看到一個似乎有些矛盾的現象，也就是臺灣司法的形象不佳，在2011年5月群我倫理促進會委託遠見雜誌針對21種社會角色之「信任度」調查中，法官與檢察官更低到倒數第5名，僅高於命理師、媒體名嘴、立委民代、外籍勞工。但奇怪的是，臺灣民眾遇有民、刑事或行政糾紛、違憲爭議或政治上僵局（特別是立法院），卻又經常以提到法院或大法官會議（憲法法庭）作最終的解決。

平心而論，今日司法部門所受到外界與國人之質疑，甚至鄙視，實乃過去自己所造的業，怪不得別人。惟若一竿子打翻一條船，要現在所有司法人員承擔與忍受，似乎對後進人員或改革派司法官（包括法官、檢察官）不公平，也不恰當。何以如此？首先，要從戰後台灣司法的沿革與發展談起。

台灣在日治殖民時期，司法雖亦為殖民者統治之工具，然除前期對武裝抗日者處以酷刑外，後期對文化或非武力抗日或異議人士，即較少處以重刑。而對於非政治之一般

案件則因法官之清廉公正獲得人民信賴。此從戰後之1947年228事件發生時，各地法院及司法人員並未受到破壞或干擾即可看出。

1945年二次大戰後，國民政府接收台灣之司法機關，然以其過去在中國一黨專制之體質與訓政時期統治經驗，自然很難期待台灣司法部門不會成為其禁臠。特別是1949年底國民黨因國共內戰敗逃撤退到台灣與國際冷戰對峙後，蔣介石更以實施戒嚴與獨裁統治來維護與鞏固其政權。因之司法機關更難在威權體制與統治下，有專業與獨立偵察空間，更遑論不成為迫害政治異己之劊子手。

甚者，其不但從大陸帶來部分腐敗政法人員控制司法部門，新擔任司法官者更須經思想考核及忠誠調查。而司法人員亦自甘侍從統治者，迫害政治上之反對黨或異議人士，此從李登輝總統終止動員戡亂後制定之二二八事件處理及賠償條例、戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件補償條例所受理申請賠償及補償之案件高達數萬人，即可明瞭當時司法自甘為鷹犬所造之孽，亦等於承認了司法在威權時代所扮演之政治工具性角色。當然獨裁者對不肖司法人員亦以縱容貪污或提拔昇遷予以『犒賞』，而此更加深台灣人民對國民黨與司法之厭惡。

即令到了蔣經國強人的威權統治時期，由於受到國際情勢改變與國內民主改革之壓力，雖曾略為放鬆對司法之控制，例如審檢分隸，亦即讓高等法院及地方法院不再受行政部門之法務部指揮監督，而回歸司法部門之司法院統轄，試圖以此博取司法獨立之虛名。加上，蔣氏父子與國民黨在台灣統治之合法性與正當性日漸受到質疑與挑戰，不得已，只好逐次開放各級選舉。奈國民黨為求勝選以鞏固政權，不但縱容地方角頭或黑金參選外，更無所不用其極作票與買票，此種不法行徑終究紙包不住火，甚至被人贓俱獲。因之，遭檢舉或移送法院時，即須由司法為其收拾善後。

由於各級法院或檢調司法機關首長之任命仍由國民黨掌控決定（且幾乎都是國民黨員），而首長對於案件由哪一位法官或檢察官承辦又有指定權或移轉權。甚者，對於判

決或偵查結果又必須經首長認可同意後始可對外公布，司法自然仍在國民黨控制中，並作為打擊民主人士及社會運動之工具，而選舉時更可包庇及縱容國民黨之候選人賄選或其他不法行為。

其次，由於台灣各級法院的法官與檢察官均屬中央機關之人員，不但受到憲法或法律之終身職保障。且除非其有嚴重違法失職之事情且遭有罪判刑或懲戒去職，體制上既不受立法院或各級地方議會之監督，亦無因政治立場偏頗或其他不適任情事而予以淘汰或免職之機制。當然也因此戒嚴與威權時期，甘做獨裁者或強人幫兇之司法人員，迄今仍在位，甚至任司法高官者仍不在少數。甚者，過去台灣司法部門之人事升遷，設立了一套首長保薦機制，亦即想升官或調好缺的，必須找到一位首長當保薦人。而平時考績之評定，機關首長更握有生殺大權。也因此在這種考核機制與利害氛圍下，首長與欲求者之互動與默契，在某些定案件之偵辦或審判上，自然會朝向上位者所希望，甚至要求之結果。即令因此出了狀況，首長通常亦會幫忙解圍脫困或官官相護。

不過，隨著政治民主化的對抗與改革過程中，不但形式的審判獨立已被要求與貫徹。訴訟程序的公平性、嚴謹性與透明性亦不斷法制化。而司法內部亦從早期零星的不服從個案，到少數集體造反事件，再演進為各種常設的自主性改革團體的誕生，最著名的乃「檢察官改革協會」以及其後對司法內部的自我省視與改進，造成司法上層的顧忌與收斂，相對的，也讓台灣民眾重燃起一絲希望與信心。

然而，即令如此，台灣社會至今普遍的印象或看法，還是認為法院人員百分之八十是藍的（指其政治立場支持或偏好國民黨，非指具有國民黨籍），不到一成是綠色。主要乃現在大多數司法首長仍是國民黨主政下之資深司法官升任，縱令其非昔日統治者之幫兇，心態上亦多少受到傳統保守與服從思維之影響，且難以擺脫過去同事之情誼與長官之小惠。相反的，民進黨在推動台灣民主化過程中，因過去遭受迫害之痛苦經驗，

對司法至今均抱持著質疑、批判與否定之立場，甚至予以責罵與侮辱，致使不少自認無辜之司法官對民進黨沒有好感，自然在審案之態度乃至結果，有認知上或事實上之差異。兩相對照，上述看法就八九不離十。

特偵組起訴李登輝前總統，由於反應過於惡劣，且餘波盪漾。所以馬英九總統親自召開記者會，重申尊重司法、不干預個案立場，對在野黨譴責此案是政府選舉操作、政治追殺、挾怨報復、肅清異己，馬英九聲稱絕無此事，也絕對不容許這種事情在台灣發生，並表示他對此一路走來始終如一云云。台灣民眾果真會相信嗎？此外，在此關鍵總統競選時刻，對於所謂「在野黨泛政治的批評」，只感到非常遺憾，而非憤怒與回擊，莫非另有內情？

事實上，即令在二次政黨輪替後司法單位之舉動與表現，仍可看出政治勢力並未就此退出司法領域，主政者仍不時碰觸甚至撞擊司法案件，例如總統公然在媒體專訪中談論偵察中個案，而法務部長同樣除在電視節目談論偵察中之個案外，更至執政黨中央黨部與該黨秘書長說明案情。當然更不用說立法委員幾乎每日在立法院議事堂上、媒體或政論節目大言不慚謾罵、諷刺與批評其自己的個案或敵對政黨之案件。甚至大刺刺地個別或集體拜訪司法首長，「關切」案情，提供「建議」。足見台灣政治對司法的糾纏就如惡狼對羔羊一樣仍難以鬆手。■

淺談募兵制上路後的 國軍轉型與後備動員！

紀永添
軍武研究家

台灣的兵役制度走向全募兵制已經是政府的既定政策，未來台灣的成年男子將只要服四個月的短期軍訓就可以退伍，主要的常備兵力將全部仰賴經由募兵制管道進入部隊服役的志願役士官兵。但是對台灣這個擁有強大外敵的國家而言，採取全募兵制是否合適，一直以來都極具爭議。反對的理由非常簡單，台灣的國防預算本來就捉襟見肘，在採行全募兵制以後，勢必更是雪上加霜。因為改採全募兵制後的人員維持費用會很高，職業士兵的薪水與各種福利支出，將遠比過去採徵兵制時幾乎免費的義務役士兵要昂貴許多。這對好不容易利用多次裁軍，逐步削減軍隊員額，好將節省下來的國防資源，用以採購新型武器與加強訓練設施的國軍而言，無疑是回到了原點。同時放棄了徵兵制，也代表過去台灣全民皆兵，戰時可以動員數百萬後備軍人的時代，也將會終結。未來只受過四個月短期軍訓的後備役士兵，其戰力恐怕與臨時籌組的一般民兵，並不會有太大的差別。

但是改採全募兵制也不是完全一無可取。因為過去台灣軍隊最爲人所詬病的，除了裝備老舊、制度僵化、缺乏紮實訓練以外，義務役士官兵在服役時往往只求平安退伍，凡事敷衍了事，完全無心於戰訓本務上，也是一個很嚴重的問題。再加上義務役士兵的役期越來越短，民主化社會也要求軍隊必需合理管教士兵，基層幹部又常有多一事不如少一事的心態，更讓部隊的訓練廢弛，軍紀渙散。但是在現代化的戰爭裡，武器系統越來越精密，對士兵的訓練要求越來越高，台灣近年來雖然不斷購入先進武器，人力素質卻一直無法一併提升，成爲了國軍最大的隱憂。改採全募兵制可以招募到真正想要投身軍旅的士兵，這些志願役士兵有役

期長的優點，能培養技術熟練的專業士兵，同時由表現優異的志願役士兵中挑選領導士官，也能避免過去由義務役擔任士官時，出現許多不適任士官的問題，有助於提升基層士官的素質。

同時，台灣的作戰環境又與其它國家有顯著的不同。一樣擁有強大外敵的國家如南韓與以色列，其國土都直接與敵方接壤，在戰時陸軍會扮演第一線迎敵的角色，陸軍的戰力與承受第一擊的能力，會直接影響到第一階段戰事的成敗。而陸上作戰仍然是以步兵爲主力，步兵的數量雖然不能保證勝利，但卻仍是陸軍衡量整體戰力的重要指標。擁有數量優勢與較佳後備動員能力的一方，除了承受第一擊的能力較佳，在發動反擊或持久作戰上，也都會有絕對的戰術優勢。再加上這些國家的地理環境平坦，適合地面部隊運動，都使得這些國家必需保有相當數量的陸軍以維持一定的國防優勢，也因此可以獲得大量低廉人力資源的徵兵制度對這些國家而言仍不可或缺。但是台灣是海島地型，敵方如果無法在前期的空戰與海戰中取得壓倒性的勝利，很難發動一場成功的兩棲登陸。也因此台灣過去一向以「制空、制海、反登陸」爲國防建軍的優先次序。對空軍與海軍而言，人員數量的重要性相對較小，反而是人員的素質與訓練的良窳對戰力會有關鍵性的影響。

台灣改採全募兵制以解決過去役期太短，無法有效訓練士兵的問題，這對需要熟練地勤人員與資深水手才能有效發揮戰力的海空軍而言，是一大幫助。過去台灣軍方一直希望能學習美軍成功的士官制度，以強化基層戰力，並留住人才，曾經推動過類似的「精進士官制度」，但是並不成功。失敗的關鍵原因之一，就在於兩國的兵役制度截然

不同，美軍是採全募兵制，資深士官都是在軍中長期服役的職業軍人，倍受尊敬且領取高薪，可以培養出熟練的技術與豐富的領導經驗。但是台灣採徵兵制，絕大多數基層士官的服役時間都太短，根本不足以形成可以帶領部隊的資深士官團。缺乏專業士官的結果，就是無法落實部隊的各項訓練，無法傳遞經驗，更難以提升戰力。這樣的情況除了嚴重影響需要熟練技術人員的海空軍，也同樣影響了需要熟練修護技術人員的陸軍後勤單位。長期以來，陸軍各種裝甲車輛的妥善率一向偏低，也與這個問題有絕對的關係。

再加上台灣島西部平原破碎狹小，本來就不適合大型地面部隊運動，因此陸軍也裁撤師級部隊，改以輕巧靈活的聯兵旅為主要的作戰單位，攻勢重心也由過去的地面裝甲部隊搭配傳統步兵，轉移到以攻擊直升機為主的空中武力，與輕量化的快速機械化步兵旅為主，而這都需要更專業的技術性士官兵。在台灣國防資源極度有限，難以建立高素質的大型部隊，魚與熊掌無法兼得的情況下，走向小規模但高度職業化的守勢部隊，恐怕是台灣在目前有限的選擇中，較為可行的改革方案了。只是過去國軍所進行過的裁軍瘦身方案，如「精實案」與「精進案」，許多地方都規劃不當，弊病叢生，屢遭詬病。往往先裁第一線作戰部隊，卻留下無兵可以指揮的高司單位。常常先裁重要的後勤單位，讓基層部隊失去保養維修能量，卻留下毫無戰力的政戰部隊。組織再造或調整都沒有長遠的規劃，結果出現某個單位今年劃歸陸軍指揮，明年卻又劃歸空軍指揮的離譜現象。而這也是國人與國軍基層部隊對於募兵制多抱持悲觀態度的主要原因了。

也因此，全募兵制要能成功，關鍵就在於「常備部隊要能精銳專業，以火力取代人力，後備部隊要能有效動員，維持一定的戰力。」對於常備部隊來說，目前在組織上最重要的改革目標，就是要簡化指揮層級，將寶貴的人力資源釋放到第一線部隊與後勤、保養、維修等單位。台灣的將官與士兵比例嚴重失衡已經不是新聞了，雖然過去逐步在調降將官的員額，但是隨著三階段的裁軍案

實施，將官與士兵的比例仍然偏高。小小的台灣竟然劃分為七個作戰區，指揮與參謀架構疊層架屋的情況非常嚴重。在未來每一個職業士兵都是昂貴資源下，必需要立即改善這個問題，削減不必要的高司單位，以充實基層軍官與實際負責基層連隊運作的資深士官。過去空軍為了解決第一線飛行員短缺的問題，決定裁撤作戰大隊的編制，而改以獨立作戰隊的形式，來讓有經驗的飛官留在第一線，就是一個非常好的例子。募兵制的改革，絕對不是只有兵力來源的方式有所改變，而是需要通盤檢討國軍目前的組織編制，好配合整體的轉型。

同時多年來國軍一直將自己定位為守勢部隊，因此發展的策略與作戰的觀念，都以防禦為優先，在國防資源有限或主客觀因素不允許時，往往選擇先犧牲機動力或攻勢火力，以專精防禦作戰。但是這樣的思維，已經隨著國軍兵力的調整而落伍。在「精實案」開始裁減兵力後，軍方有感於常備部隊的減少已經無法有效進行國土防衛作戰，就已經喊出「常備打擊、後備守土」的口號，並且逐步整編後備部隊，將退役數年內的後備軍人編成被動防禦性質的城鎮守備旅。但是用以主動打擊敵人進攻主力的常備部隊，卻沒有一併做出改變，仍然採取防禦作戰的思維。最後在兵力越來越吃緊下，軍方被迫在電腦兵推中實驗抽調部隊進行跨戰區支援的可行性，結果讓常備部隊欠缺機動力與長程火力支援的窘境一覽無遺。軍方甚至還驗證過以高鐵這種易受攻擊的民用運輸設施來運送全副武裝的士兵跨戰區支援，可見問題之嚴重。而且這樣的思維也一樣出現在空軍與海軍，如空軍至今未能積極發展空中加油技術¹，因此目前所有主力戰機的航程均無法支援南沙太平島的防務。海軍規劃中的下一代艦艇迅海艦，雖然會配備國造的雄風三型超音速反艦飛彈，但是仍然屬於小噸位的近岸防禦快艇。

可是攻擊是最好的防禦，特別是防禦一方的兵力規模居於弱勢時，就必需要以機動靈活的戰術與長程精確的火力來做為彌補。這幾年來軍方雖然大力發展雲豹輪型甲車與

1. 空軍在美國受訓的飛行員，多數都有進行過空中加油訓練，空軍也一直希望能夠購買空中加油機，不過一直不是空軍最積極爭取的軍購項目。

持續購入武裝攻擊直升機，以增強機動力與反裝甲火力。但是雲豹輪型甲車的生產過程卻一波三折，提供火力支援的衍生車系都還停留在研發作業的階段，如配備三十公釐機炮炮塔的步兵戰鬥車構型，配備一〇五公釐低膛壓戰車炮的火力支援車構型，未來是否可以順利生產配發部隊，都還在未定之天。更別說以雲豹輪型甲車車體所發展出來的迫擊炮車、防空飛彈車、裝甲指揮車等一系列構型。這讓長期缺乏合適裝備的機械化步兵旅，只能繼續使用老舊裝備，缺乏真正的快速機動打擊能力，要跨戰區支援顯的力不從心。此外，陸軍雖然在AH-1W超級眼鏡蛇攻擊直升機以外，又購入AH-64D長弓阿帕契攻擊直升機，以擴編目前的航空旅，好達到台灣西部三個作戰區都有一個航空旅的目標，但對於傳統炮兵的發展並不熱中，觀念仍然停留在過去守勢防禦時，炮兵由固定陣地中向灘頭提供火力支援的過時思維中。

也因此陸軍對於軍備局所設計發展的一五五公釐輪型自走炮興趣缺缺，仍以大批舊型牽引式榴炮搭配少數履帶式自走炮做為陸上的火力支援主力，任務想定仍以壓制敵軍灘頭登陸部隊為主，極為單一。不止缺乏機動性，也無力快速支援友軍跨戰區作戰。在台海作戰環境中，當敵人發動兩棲登陸時，應該已經擁有局部的空中優勢，地面守軍的固定式炮兵陣地，其存活率實在令人存疑。先進國家的新一代炮兵，其主力多半已經自走化，從進入作戰陣地，開始進行射擊到離開，時間非常的短，不易被敵人標定反制，同時機動力極強，可隨第一線的機械化部隊快速推進，在必要時提供立即的火力支援。國軍在兵力縮減後，跨戰區作戰已經是不可避免，當機械化步兵旅以輪型甲車急馳到其它戰區支援時，目前缺乏機動力的炮兵部隊肯定無法隨之移動，提供增援部隊火力支援，最後讓馳援的部隊孤軍奮戰。所以守勢部隊可以在戰略上採取守勢，但是在戰術上一定要採取攻勢思維，才能發揮最大的戰力。而這恐怕也是目前國軍最大的盲點之一。

若台灣在改採募兵制以後，仍然無法建立起一支攻勢的專業常備部隊，則募兵制

已經失敗了一半。只是目前軍方與政府高層對於台灣部隊應該採取守勢的陳舊觀念，除了出現在軍武採購與部隊演訓上，也一樣出現在國軍常備部隊承平時期的角色定位裡。馬政府在經歷過嚴重的八八風災後，曾宣誓國軍未來在承平時期應該要轉型成為重大災害事變時的救災主力。這並不算是錯誤的政策。畢竟世界各國出現大型災害時，趕赴第一線擔任救災主力的也都是各國的軍方部隊。但是軍方對於防災任務的規劃，也都還停留在兩隻手推沙包、帶臉盆去舀水的程度，不止裝備一應具無，人員也未經過適當的救護訓練，基層軍士官更缺乏足夠的救災指揮經驗。將這樣的部隊投入救災任務，只是在災變後利用便宜的義務役人力來幫忙民眾清掃淤泥，根本無力處理真的大型天災或人為事故。更難以負擔戰事一旦爆發，台灣面對敵人攻擊時，要穩定社會秩序，救助大批傷患，搶救重要的油電戰略設施的任務。

軍隊以戰訓為本務，救災為輔助任務，但在戰時海空軍已經接敵，但地面戰事還沒有開始之前，保護國內重要的民生戰略設施，延續國家的整體戰力，在能力範圍內救助傷患，盡可能保護民眾的生命財產安全，也是國軍的分內之事。過去義務役士兵因為役期太短，光是戰技訓練已有不足，難以同時要求還要專精防災救護任務。但是改採全募兵制以後，軍方就應該主動將這方面的訓練，規劃進入日常的演訓內容中。同時在採購武器或裝備時，主動考量到用於救災任務的轉換能力。例如，新型的輪型裝甲車是否有足夠的涉渡能力，除了能在戰時橫越河流障礙，在嚴重水患時也能救助受困的民眾。軍用防毒面具是否適用於大規模化學災害發生時的搶救行動。是否應該讓臨近重要油電工業設施的一般地面部隊全面配發核生化防護服，並進行相關訓練，讓部隊除了在戰時可以抵抗敵人的核生化攻擊外，萬一有需要動員軍方人員協助救災時，弟兄們也不會毫無防護措施。但軍方目前仍然缺乏這方面的觀念。

紮實的防災規劃與救災訓練，才是國軍部隊在戰訓本務外，能否負擔救援任務的關鍵。以天災頻繁的日本為例，其自衛

隊的救災經驗非常豐富，各部隊的駐地位置除了有防衛上的考量以外，通常也有防災、救災的規劃。如負責東京都防衛的陸上自衛隊第一師，就分散部署於東京周圍，並各有責任區，萬一東京都這種大都會出現嚴重天災時，可以立即投入救援。此外日本還記取了過去天災時，部隊動員開往重災區過於緩慢的缺點，成立了直屬於防衛大臣的中央應變集團，除了擔任國防上的快速反應部隊以外，也同時是隨時待命的緊急救難指揮中心，下轄特種部隊、傘兵團與陸航直升機，可以在第一時間就立即投入救災任務。日本在2011年3月11日發生東北地區大海嘯，自衛隊的觀測機在地震發生十幾分鐘內已經起飛前往可能發生海嘯的地區進行監測，也因此才會取得海嘯淹沒堤防、入侵內陸的空拍影片，讓世人第一次見識到海嘯威力的可怕。這樣的反應速度與情報搜集能力，對於救災指揮絕對有非常大的幫助，同時這樣的能力當然也一樣可以用於戰時的敵情偵搜上。

但是如果同樣的情況發生在台灣，台灣部隊是否有辦法在那麼短的時間內，出動軍機或無人偵察機到可能出現災害的地區進行監控與災情搜集？在軍方自己也蒙受重大損害時，是否還有能力快速派兵支援災區？在災區四處起火，輻射外洩的情況下，國軍部隊的消防訓練與核生化防護是否足夠處理這樣的危機？恐怕多數的國人都是存疑的。而這也代表了目前國軍對於士兵的防災、救災訓練，還遠遠不夠。這樣的部隊沒有能力應付大型天災的，在戰時恐怕也無力保護重要的戰略設施，維持國家整體戰力。台灣每年都會舉行大型的「漢光演習」，來實兵驗證台海防衛作戰的電腦兵推結果，也會舉行後備動員演練的「同心演習」與測試施放空襲警報的「萬安演習」，但是卻從來沒有進行過大規模的救災演習。萬安演習時的救災演練都是以警方與消防隊為主，軍方只是擔任協助的角色，而且規模都不大，多以單點的災害搶救為主，根本無法演練出現大範圍複合式天災或戰時遭受全面攻擊時的混亂受災情況。

因此軍方長期以來，對於如何將軍用設備與軍事技能應用於救災，如何管理大型救災任務，是完全的陌生。但其實軍方許多兵科與設備都能轉換為救災之用，除了最常見的開設野戰醫院收容傷患、工兵部隊搶通道路橋梁或以化學兵群進行防疫消毒以外，OH-58D戰搜直升機也可以用於災區勘察，專長於海上監控的反潛機可以用於海難救援，有兩棲登陸能力的海軍陸戰隊，在外島出現重大天災，機場與碼頭都嚴重損毀時，可以用於搶灘登陸並開設緊急救難中心。關鍵只在於軍方是否能摒除過去的保守觀念，落實基層士兵的專業訓練。在志願役士兵服役的三年時間裡，除了專精本身的戰鬥技能外，也同時要求每一個士兵掌握基礎的傷患急救能力，並定時參與實際消防演練與防災講習。培養基層軍士官指揮救災工作時應該有的知識，並逐漸累積中高階軍官們管理大型救災任務的能力。這對台灣部隊的整體戰力而言，絕對是極其正面的幫助。

國軍轉型為全募兵制是否能成功的另外一個重要關鍵，就在於能不能招募到足夠的兵源。如果招募進行的不順利，基層部隊長期缺員嚴重，甚至以這個原因做為另一波裁減兵力的理由，那全募兵制就注定會完全失敗。而會招募不到足夠的兵源，除了目前的待遇可能不夠優渥以外，另外一個也很重要的原因，就在於過去當兵被許多人認為是浪費生命，因為非常不容易在服役期間學習到有用的技能與累積自己的工作經驗，對退伍後的求職或創業很難有助。特別是過去許多志願役軍士官，將人生最重要的黃金歲月投入軍旅之中，退伍時卻沒有一技之長，在面臨社會強大的求職競爭時，往往倍感挫折。而這樣的情況在基層戰鬥部隊的退伍軍士官中又特別嚴重。因為基層戰鬥部隊的戰技專長並沒有民間就業市場，反而是後勤維修或工兵技能，對往後的就業比較有幫助。這也間接導致第一線的基層戰鬥部隊很難留住人才，讓許多退伍的軍士官會後悔選擇投身軍旅。

過去軍方也發現這樣的問題，曾推出一些協助退伍軍人培養第二專長的方案，並且

讓高階軍官以特種考試的方式來轉任文職，但是整體來說並不成功。未來改採全募兵制以後，這個問題一定會變的更為嚴重，必將成為青年們考慮是否要投身軍旅的重要考量因素。也因此軍方在推動全募兵制時，必需要好好規劃相關的配套措施，讓每一個士官兵在軍中的專長可以為民間所用，或培養第二專長，甚至第三專長。舉例來說，當國軍部隊在加強基層戰鬥部隊的救災訓練時，就可以一併規劃讓一般士兵去取得初級救護員的證照，基層士官幹部去取得中級救護員的證照，士官長或軍官取得高級救護員的證照，這除了可以讓國軍部隊在救災任務中，發揮更大的功效，也能提升戰鬥部隊處理傷亡的能力，更能讓士官兵在退伍後，擁有一技之長，可以投入民間醫療救護的相關行業之中。國防部可以自辦或委由民間單位來進行訓練，這並非困難之事。

同時在加強軍士官的防災、消防訓練時，也可以同時輔導軍士官取得工安、消防設備的相關證照，操作大型機具的各種職業駕照，後勤、保養、修護等單位的勞工安全證照等。雖然過去軍方也有類似的規劃，但是礙於「精進士官制度」無法有效建立，義務役士兵役期太短，民間的證照制度尚不完備，因此成效不彰。在這幾年民間證照制度已經逐漸發展成熟，改採全募兵制以後役期也會長達三年的情況下，國防部應該做的事，就是與教育部、內政部好好溝通，如何引進國內的教育訓練資源進入軍中，讓軍士官能在軍旅生涯中取得各類證照。並根除過去軍中訓練往往虛應故事，軍方證照不被重視或承認的問題，好讓這些證照能夠軍民相通。並由內政部主導，進一步加強國內的證照制度，除了加強稽查，要求從業人員都需要具備證照外，許多尚未有完整證照制度的行業，也應該逐步建立證照制度。這除了可以保障擁有證照的退伍士官兵能夠充分就業，同時也能逐步提升各產業人員的素質。

就以國內的保全業來做個例子。保全人員需要有一定的防身戰技與安全觀念，但是之前國內卻沒有相關的制度規範，因此保全人員的素質往往參差不齊。在爆發多起嚴重

的社會事件後，內政部開始研擬實施保全人員的證照制度，但是一直到目前為止都還非常不健全。內政部就應該積極介入，規劃完善的證照制度，要求第一線的保全人員、管理幹部與保全設備的安裝維護人員等，都需要具有相關證照。這樣除了可以使保全業走上正軌，也可以讓退伍軍士官在軍中學到的防身戰技與管理領導專長，能在民間發揮。同樣的情況，也發生在許多不同的職業領域裡，不只軍方的證照比較不被民間採納，擁有相關證照在求職上也不一定有顯著的優勢，政府強制要求從業人員必需擁有證照的法令常流於形式，或是證照的種類與檢核都不完備，讓台灣的證照制度遠遠落後於先進國家，這也是過去台灣推動技職教育時最失敗的一環。未來政府在推動全募兵制時，應該要整合配套來考量這整個問題，建立一個完善的體系。才能以各種專長的培養與證照的取得來吸引青年們投入軍旅，並改善目前台灣的證照制度，提供退伍者一個穩定的工作環境。

退伍軍士官能穩定就業，除了對招募兵源有幫助以外，對於建立一支強大而且有戰力的後備部隊，也甚為重要。在國軍改採全募兵制以後，未來的後備軍人將會慢慢變成兩種，一種是只服過四個月短期軍事訓練的退伍軍人，其性質已類似於後備國民兵，一種是經由募兵制的管道，在軍中志願服役三年以上才退伍的熟練後備軍人。可以想見的是，動員前者所組成的後備部隊戰力會極其有限，而後者雖然對軍事技能較熟練，也較有戰力，但是人數卻較少。在這樣的情況下，未來後備部隊的動員規劃恐怕也要採取與過去截然不同的方式，才能在數量與素質間保持平衡，維持一支可靠穩定的後備部隊。較為可行的方法之一，就是採取混合編組，也就是類似過去台灣陸軍也採用過的填充旅編制²。只是並非由現役軍人來擔任填充旅的常備幹部，而是由志願役退伍的後備軍人擔任這些填充旅的基層軍士官幹部，再由只接受過四個月短期軍事訓練的後備國民兵來補足剩餘的兵力缺口。換句話說，就是由志願役退伍的後備軍人來擔任排長、士官

2.所謂的填充旅是指整個旅在平時只實編約三分之一的兵力，而且主要是軍士官幹部，一旦發生戰事進行後備動員時，由後備軍人來補足另外三分之二的兵力。這樣的好處是平時只要保有三分之一的兵力，就可以用來維護全旅所需的武器裝備並進行後備動員的規劃，戰時則有一整個旅的可用之兵。但是這樣的填充旅，在承平時因為人力不足，難以負擔重要地區的戰備任務，同時在台灣經歷多次裁軍後，已經沒有多餘兵力繼續維持這樣的填充旅，因此慢慢走入歷史。

長、班長與伍長，指揮一般的後備國民兵組成戰鬥單位。

這樣的規劃當然是希望由熟練的志願役後備軍人來擔任基層指揮幹部，能保持後備部隊的一定戰力，而由後備國民兵來維持後備部隊所應有的人數優勢。當然，這樣的後備部隊，其戰力勢必比不上全部由志願役後備軍人所組成的後備部隊，更難以與常備部隊相比擬。但是在台灣這種守勢戰場中，並不是所有部隊都需要強大的攻勢火力，後備部隊往往擔任的是側翼掩護與延滯敵人的任務，以協助主力常備部隊進行反擊。防衛重要戰略地點的後備部隊，與擔任二線鄉鎮哨戒任務的後備守備旅，其戰力並不需要相同。軍方可以依任務強度的不同，將後備部隊進行分級，利用志願役後備軍人與後備國民兵的編成比例與火力裝備，來滿足不同後備部隊的需求。舉例來說，擔任重要交通要衝防衛任務的第一級守備旅，其志願役後備軍人與後備國民兵的比例可以達八：二，第二級守備旅的比例為五：五，第三級守備旅的比例為二：八，以最佳化後備兵力的運用。

對於需要高度技術性的兵種或特殊部隊，如空軍的地勤維修人員，海軍的碼頭或艦上水手，陸軍或陸戰隊的特種部隊，則全以熟練的志願役後備軍人擔任，以維持這些單位的戰力。因為當常備部隊的數量已經減到最低限度時，後備部隊動員的成效就變的非常重要。以同樣是海島防禦作戰環境的英國為例，英國也是採全募兵制，其陸軍規模也才十萬人左右，與未來實行全募兵制後台灣地面部隊的規模相當。但是英國陸軍卻能在負擔本島防衛任務以外，再參與多場戰事與前殖民地的各種聯合演習，其關鍵的因素就在於英國有十分健全的後備動員制度。在過去福克蘭群島戰爭爆發時，三軍規模並不大的英國快速徵召多艘民船參與運輸與醫療任務，並動員陸海空軍的後備軍人，才能在這最後贏的這場距離英國本土有千里之遙的海外戰爭。除此之外，英國還有地方守備隊性質的國土軍³，用以協助常備部隊的防衛任務。而且其中最重要的一點就是，英國的後

備部隊與國土軍，每年都需要接受一定天數的召集訓練，以維持基本戰力。

過去台灣後備軍人的點召或教召，一直流於形式。每一個後備軍人也不一定每年都會接到教育召集令。結果就是軍方所號稱的「百萬後備大軍」，是否真能在戰時發揮有效戰力，一直倍受質疑。在常備部隊數量不足的情況下，要補強流失戰力的最好方式，就是全面檢討目前的後備動員制度。若能在法規允許下，提高後備軍人的教育召集天數與次數，慢慢達到與英國與美國後備部隊的水準，相信對台灣後備戰力會有很大的幫助。特別是只受過四個月短期訓練的後備國民兵，更需要在編入後備役後，每年進行短天數的教育訓練，否則很難期待這些後備國民兵可以在戰時成為有效的防衛力量。更別說政府目前打算將後備動員演習的時間移到颱風季節，希望在重大災情發生時，可以直接利用後備軍人來參與救災。問題是只受過四個月短期訓練的後備軍人，如果沒有持續進行足夠的教育訓練，也沒有資深軍士官的帶領指揮，那恐怕會在開入災區時，自己先變成災民，需要別人的救援。

當然，增加後備軍人的教育召集天數與次數，可能會惹來民怨，擔任軍士官幹部的志願役後備軍人在退伍後還需要常常進行教育召集，更可能成為招募兵源時的重要障礙。也因此這樣的做法除了需要更多的經費，也需要給予這些後備軍人更多的補貼，好讓後備軍人能無後顧之憂，願意參與軍方的訓練。而這就牽扯到軍人薪資福利與國防經費的問題了。無可諱言的，優渥的薪資與津貼才能讓軍方招募到高素質的人力，但是這也會讓早已經非常窘迫的國防預算更加雪上加霜。未來如果人事維持費用節節升高，最後一定會嚴重排擠到武器的採購與後勤維修的預算，拖垮國軍的戰力。要解決這個問題，需要社會的共識與主政者的決心，實踐承諾將國防預算提升到GDP的3%以上，才能讓全募兵制順利的推行。否則巧婦難為無米之炊，再好再多的規劃也無法確實發揮成效。

3.英國國土軍(Territorial Army)，成員並非全職軍人，各有其民間工作，但每年需要受訓兩個禮拜以上，主要擔任地方的防衛任務。性質類似於美國的國民警衛隊(United States National Guard)。

除此之外，軍方還必需要瞭解，全面改採全募兵制絕不是只有兵力的來源方式變了。我們可以發現除了要考慮到人員招募的可行性，實施募兵制以後兵力減少的問題以外，怎麼發揮募兵制的最大效益，要如何定位職業士兵的角色，防災救災工作與戰訓本務如何取得平衡，職業軍人退伍後的就業管道是否通暢，能否成為招募兵源的重要誘因，後備部隊的編成與教育召集是否有效，國防預算是否可以負擔，都是一環扣一環，彼此緊密相關，都是決定台灣改採全募兵制能否成功的重要因素。時至今日，國軍的任務已經從早年的「反攻大陸」轉型到今日的「有效嚇阻，防衛固守」，同時還經歷了「精實案」、「精進案」、「精粹案」三階段的縮減兵力，在這轉變的過程中的確出現了非常多的問題。改採全募兵制可能是個危機，但也可能是個轉機，就看國軍是否能擺脫過去的陳舊觀念，趁這個機會徹底進行改革。將下一代的國軍打造成高度現代化、專業化、科技化、職業化卻戰力堅強的新型部隊。

目前社會大眾對於國軍改採全募兵制非常沒有信心，在於過去國軍的多數制度改革都是只是做做表面功夫，往往從高司單位就開始陽奉陰違，到基層部隊更是欺上瞞下，每一個在軍中服役過的人都有很多這樣的故事可以講。而部隊會有這些惡習，很重要的一個原因在於基層士官兵「過客」的心理，只想混過役期，平安退伍，再加上在軍中很難有發展性，讓基層的士氣普遍低落，也因此沒有任何改革可以順利的推行。國軍改採全募兵制以後，要能扭轉這一點，讓加入國軍服役的弟兄，不論是有意留在軍中繼續發展，逐漸成為資深的軍士官幹部，還是在軍中取得各式證照以後，順利的退伍就業，轉變成為有用的後備戰力。國防部最重要的就是要打造一個可以讓人學得到東西，有職業尊嚴的職場，這樣才真正招募的到人才、留得住人才，基層部隊才會真的有士氣。而不是變成志願役士兵領著納稅人給的高額薪水，卻有著過去義務役士兵的心態，如果是這樣，那國軍全募兵制的改革就一點意義也沒有了。

台灣的處境很特殊，不可能也不會與中國進行軍備競賽，台灣也希望兩岸問題可以和平解決，但是台灣絕對需要一支量小質精的精銳防衛部隊，因為這是台灣在談判中最有利的籌碼。兩岸關係可以和緩，但是兩岸關係的和緩絕對不是台灣鬆弛軍備的理由。今日的執政者必需要瞭解，台灣人民越感到安全，就會越有信心與中國來往。相反的，如果台灣社會的危機感越來越深，認為國軍部隊已無力保護台灣的安全，那台灣就會越來越封閉，激進的力量就會有更大的市場。古有明訓「忘戰必危」，失去自我防衛力量的危險，除了外部威脅的入侵以外，內部激進勢力的反噬也一樣會摧毀社會的穩定。今日醉心於兩岸關係的執政者，不可不察，良好的制度與充足的預算是全募兵制能不能成功的關鍵，前者是操之在國防部，後者就操之在今日的執政者願不願意實現自己競選時的防衛承諾，防衛中國民國，也防衛台灣。



前言

俄國於今(2012)年3月4日舉行獨立後第五任總統選舉。這是梅德費杰夫在其任內將總統任期改為6年之後的第一次總統選舉。

這次大選，參與競選的合格候選人共有5名；其中獲政黨提名的有4名，獨立候選人1名。選舉結果，由團結俄羅斯黨提名的候選人，現任總理普欽，回鍋當選為俄國第五任總統。總統當選人將依照慣例於5月7日宣誓就職。

俄國此次的總統選舉引發大規模的激烈抗議示威行動，同時也引起國際高度的關注。本文將檢視各候選人的競選政見與選舉結果得票情形，並從選後俄國國內的抗議行動與國際的反應，闡釋此次俄羅國總統大選對俄羅斯民主化的意涵。

總統選舉候選人背景與競選政見簡述

如前言中所述，俄國於今年3月4日舉行獨立後第五任總統選舉。參與這次大選的合格候選人共有5名；其中獲政黨提名的有4名，獨立候選人1名。

政黨提名的4位候選人分別為：團結俄羅斯黨(Еди́ная Росси́я; Yedinaya Rossiya)提名該黨黨魁，也就是現任政府主席（總理）普欽(Владимир Влади́мирович Путин; Vladimir Vladimirovich Putin)；俄羅斯自由民主黨(Либерально-демократическая партия России/ ЛДПР; Liberal'no-demokraticeskaya partiya Rossii/ LDPR)提名該黨黨魁日里裡諾夫斯基(Владимир Во́льфович Жириновский; Vladimir Vol'fovich Zhirinovskiy)；俄羅斯聯邦共產黨(Коммунисти́ческая па́ртия Росси́йской

Федера́ции/ (КПРФ; Kommunisticheskaya partiya Rossiyskoy Federatsii/ KPRF)提名該黨黨魁久噶諾夫(Геннадий Андре́евич Зюганов; Gennadiy Andreyevich Zyuganov)；公正俄羅斯黨(Справедли́вая Росси́я/ СР; Spravedlivaya Rossiya/ SR)提名該黨黨魁米洛諾夫(Сергей Миха́йлович Миронов; Sergey Mikhaylovich Mironov)；此外，獨立參選的候選人普洛火羅夫(Михаи́л Дми́триевич Про́хоров; Mikhail Dmitriyevich Prokhorov)係金融寡頭。

本節將檢視上述5位合格候選人的背景及其競選政見如下。

普欽的背景與競選政見

普欽1952年10月7日生於今聖彼得堡市，1975年畢業於列寧格勒大學法律系。2000年-2008年擔任俄國總統第2、3任總統，2008年5月至今擔任俄國第一總理，2012年3月7日當選俄國第5任總統。

政見：普欽在其總統競選綱領中提出大體的方向，對外，他表示未來俄羅斯的外交政策將發展具有戰略性質的獨立自主外交政策，在世界政治版圖上具獨特地位，對內，發展中產階級，以漸進方式發展經濟，實施經濟現代化，繼續進行民營化；建立民族專門機構，負責民族發展、和諧及民族間相互協作的民族政策；教育政策方面，提高教師薪資與提升教育品質；軍事政策方面，軍隊進行現代化改革，包括提升軍人培訓、使用現代技術軍事技術與設備；社會政策方面，補助三胎化家庭，公用事業服務費用3年固定不變，打擊貪腐，提高人民生活水準和保障社會安全；提升民主與國家素質，重要的法案和決議都要經過廣泛的社會聽證，成立調節公民和政府矛盾的行政法庭。建設基礎

建設與住宅建設等。¹

久噶諾夫的背景與競選政見

久噶諾夫：1944年6月26日生。1993年起任俄國聯邦共產黨中央執行委員會主席。

政見：久噶諾夫在競選綱領中承諾將重建陷入危機的產業，其中包括造船業，國防工業和農業。他提出的主要經濟目標是要對俄國自然資源實行國有化。外交政策，包括增強聯合國的作用，限制北約的影響力。

久噶諾夫的內政、外交主張還包括：對內要求進行政治、經濟和社會改革，削弱總統權力，擴大議會和政府職權，加速經濟改革，廢除私有制，把所有權和政權還給人民，提高工資和退休金，增加社會公共支出，改善居民福利待遇；對外主張恢復俄羅斯的超級大國地位，主動進攻，採取措施，反擊美歐對俄羅斯進行的削弱、孤立、分裂、掠奪俄自然資源、擠壓俄地緣政治空間的戰略進攻態勢。²

普洛火羅夫的背景與競選政見

普洛火羅夫：1965年5月3日生，1989年畢業於莫斯科財經學院，在他2011年6月準備參選2012年俄國總統之前，他是極地黃金公司前董事長，以及ONEXIM集團的前主席。

政見：修改總統任期為4年，2015年開始實施軍隊職業化，對於歐洲安全與合作組織公民給予免簽證，對於來自中亞的勞工實行簽證制度，實行國有企業私有化，至2014年削減30%的國家僱員，建立退休年齡與子女人數連結制度。³

日里諾夫斯基的背景與競選政見

日里諾夫斯基：1946年4月25日生，1988年畢業於莫斯科大學哲學博士。1990年成立自由民主黨。他曾於1991、1996、2000和2008年4次參加俄羅斯總統競選失敗。

政見：內政方面，日里諾夫斯基承諾兩年內解決俄國面臨的所有關鍵問題，其中

包括腐敗猖獗和毒品泛濫問題。他認為俄國應該成為一個沒有地方諸侯的中央集權的國家。在對外政策方面，日里諾夫斯基認為，俄國長期以來的敵人是英國，但是，在20世紀，美國已經取代英國成為俄國最大的敵人。

米洛諾夫的背景與競選政見

米洛諾夫：1953年2月14日生，1998年畢業於俄國聖彼得堡法律系。

1994年當選聖彼得堡市議員，2001年12月任俄國聯邦委員會主席。2003年4月起擔任俄國生活黨主席，2004年代表該黨參加總統選舉失敗。2006年10月起擔任公正俄羅斯黨主席。政治傾向親普欽。

政見：如果他當選總統，他將解散目前的國家杜馬，並且於2012年12月設置新的、公平的國會選舉，進行政治、社會與經濟的改革，並將於2013年12月以前辭職，以便於2014年3月舉行新一任的總統選舉，屆時，他將再參加總統選舉。⁴他的總統競選政見乃是根據公正俄羅斯黨的黨綱基礎而形成，並且增加更多內容，這份總統競選政見包括長期的戰略目標，他的總統競選政見有如下7項，第一，社會經濟責任：應該恢復政府規畫以及設置國家發展的責任，打擊逃漏稅的境外企業，發展鄉村經濟，改善鄉村區域的生活品質。第二，誠實、明確和透明的政治：推行政治改革，以確保所有的政治進程和活動公開透明運行，消除各級機關的腐敗和選舉舞弊，所有重要的政府職位皆由民眾投票產生。第三，公平的地位：消除巨大的社會不平等，打擊腐敗和改革稅法。第四，開發人力資源：推行高品質的教育，平價的醫療服務，第五，快速和公平的法律程式：推行法官民選，消除不適任的法官，防止缺乏經驗的人成為法官。第六、保證公民與國家安全，以及有效的軍事防禦：國家應保持可信，與充足的軍力，以提供軍事需要。第七、務實外交政治：優先建立和完善與前蘇聯加盟共和國的關係，確保移居國外的俄國人保持與俄國充分的經濟和文化聯繫。⁵

1. Владимир Путин 2012., <http://www.putin2012.ru/>

2. «Президентская программа Россия 2017», Zyuganov, 20120410, <http://www.zyuganov.kprf.ru/presidential>.

3. <http://md-prokhorov.com/tags/%ED%E2%E0%FF+%EF%E0%F0%F2%E8%FF/>

4. If elected President, I am ready to go through with the necessary reforms and then resign, <http://mironov.info/2012-pussian-president-election/election-campaign-events/10531.html>. 20120116.

選舉結果候選人得票情形

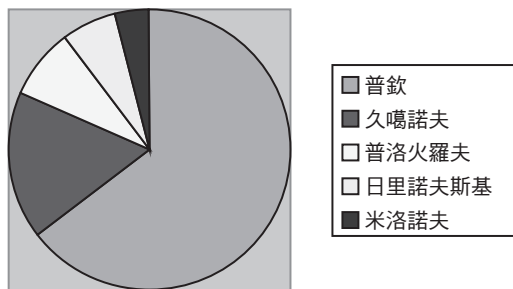
今年3月4日俄國舉行獨立後的第5任總統選舉。根據俄國中央選舉委員會的資料，選舉期間，俄國合格選民共有1億零985萬7,361位；其中前往參加投票的合格選民共有7,178萬零800位；包括在國外居留地進行投票的合格選民45萬2,928位；總計投票率為65.34%。

選舉結果，由團結俄羅斯黨提名的候選人普欽以45,602,075票當選，得票率63.60%；比2004年他競選連任第3任時的得票率71.31%明顯減少7.71%。而俄羅斯聯邦共產黨總統候選人久噶諾夫，獲得12,318,353票，位居第二；此次得票率17.18%，比上一次2008年競選總統時得票率17.72%減少0.54%。獨立候選人普洛火羅夫獲得5,722,508票；得票率7.98%；位居第三。自由民主黨候選人日里諾夫斯基獲得4,458,103票；得票率6.22；較2008年競選總統時得票率9.35%，下降3.13%；屈居第四。公正俄羅斯黨候選人獲得2,763,935票，得票率3.85%；敬陪末座。⁶

2012俄國總統選舉中央選舉委員會統計選票(20120307)⁷
候選人得票一覽表暨得票率配置圖

候選人	所屬政黨	得票數	得票率	備 註
普 欽	團結俄羅斯黨	45,602,075	63.60%	- 選舉期間，俄國合格選民共有109,860,331位。 - 參加投票之合格選民71,780,800位。 - 在國外居留地進行投票的合格選民452,928位。 - 總投票率65.34%。
久 噶 諾 夫	俄 國 共 產 黨	12,318,353	17.18%	
普 洛 火 羅 夫	獨 立 候 選 人	5,722,508	7.98%	
日 里 諾 夫 斯 基	自 由 民 主 黨	4,458,103	6.22%	
米 洛 諾 夫	公 正 俄 羅 斯 黨	2,763,935	3.85%	

資料來源：圖示資料係俄羅斯中央選舉委員會統計公告數字。參見《Протокол об итогах голосования на выборах Президента Российской Федерации 2012 года》，Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, 20120307, http://www.cikrf.ru/banners/prezident_2012/itogi/protokol.html。



俄國政治勢力對大選結果的反應

由於去年(2011年)12月4日俄羅斯國會選舉過程出現多項舞弊情形，使得普欽領導的團結俄羅斯黨獲得有利的選舉，嗣後引發了蘇聯解體以來，最大規模的群眾抗議活動。然而，此次俄國總統選舉依然存在各種選舉舞弊情形，根據俄國中選會代表克留科夫5日表示，3月4日總統選舉有82萬4千張選票為無效選票⁸，俄國中選會副主席瓦維羅夫5日表示，3月4日總統選舉當天，中選委總共收到178件有關違法選舉的投訴⁹，顯示存在選舉違法、舞弊情形，因此，俄羅斯反對派左翼陣線領導人之一謝爾蓋·烏達利佐夫表示，「為了誠實選舉」組委會認為俄國總統選舉不合法，於是，3月5日俄國反對派在克里姆林宮附近舉行抗議活動，然而此舉，警方認為是挑釁的行為。3月5日俄國總統當選人普欽約見其他4位此次總統參選人，但是，俄共產黨領導人久加諾夫拒絕參加與普欽的會晤，他是5日唯一沒有參加與總理會談的總統候選人。獨立參選人普洛火羅夫

5. A move towards socialist policies can be the only real alternative development direction for Russia. <http://mironov.info/2012-pussian-president-election/election-campaign-events/10533.html>. 20120131.

6. «Победителем президентских выборов РФ официально объявлен Владимир Путин», Единая Россия, 20120307, <http://er.ru/news/2012/3/7/pobeditelem-prezidentskih-vyborov-rf-oficialno-obyavlen-vladimir-putin/>.

7. 表列資料係俄羅斯中央選舉委員會統計公告數字。參見《Протокол об итогах голосования на выборах Президента Российской Федерации 2012 года》，Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, 20120307, http://www.cikrf.ru/banners/prezident_2012/itogi/protokol.html。

8. 俄中選委：總統選舉中超過80萬以上選票為無效選票。 http://rusnews.cn/eguoxinwen/eluosi_neizheng/20120305/43361147.html。俄羅斯新關網，20120305。

在與普欽會面時，普欽表示如果普洛火羅夫籌建自己的政黨，他願意與普洛火羅夫建立政黨合作。普洛火羅夫會後，仍然前往3月5日反對派在莫斯科市中心普希金廣場召開的「爲了誠實選舉」的集會。而公正俄羅斯黨總統參選人米洛諾夫則呼籲反對派和執政當局不要對立，總統已經選出來已經是事實，雖然選舉期間存在違規之事，但是，整體性並沒有影響選舉結果。然而，俄共領導人久噶諾夫此前曾表示，本次總統選舉不合法、不公正、不透明，稱不會承認選舉結果。不過，選舉後，支持普欽的人馬，莫斯科市長索比亞寧祝賀普欽當選俄國總統，同時，3月4日總統選舉結束後，普欽支持者在莫斯科馬涅日廣場舉行挺普欽集會。然而，反對派支持者持續於總統大選後，再度在莫斯科及其他城市展開對總統選舉舞弊和操縱的抗議活動。因此，普欽於5月就任總統後，勢必得投入更多的心力於鞏固基層。

國際對俄國總統大選結果的反應

根據俄國中選委表示，約32萬觀察員監督4日總統選舉；中選委主席丘羅夫(Vladimir E. Churov)表示，其中大約10萬人偽裝成記者進行監督。¹⁰歐洲理事會國會議員大會觀察團負責人科克斯表示，歐洲理事會國會議員大會和歐安組織一個月後(四月)可返回俄國。

3月4日，普欽獲得總統勝選後，3月5日的各國領袖與國際組織紛紛給予祝賀，前蘇聯時期加盟共和國現在是獨立國協的獨立國家，亞塞拜然總統阿利耶夫、吉爾吉斯斯坦總統阿坦巴耶夫、塔吉克斯坦總統埃莫馬利拉赫蒙、亞美尼亞總統薩爾基相，以及2008年退出獨立國協，但是目前總統親俄的烏克蘭總統亞努科維奇與總理尼古拉阿紮羅夫分別祝賀普京在選舉中取得勝利，白俄國總統盧卡申科也致賀普京，表示普欽治國豐富的經驗，有利於促進白俄羅斯和俄羅斯的一體化的發展。亞非友好國家，巴勒斯坦民族權

力機構主席阿巴斯、突尼斯總統馬祖基、敘利亞總統巴沙爾·阿薩德也分別祝賀普京當選總統，與美國爲鄰居但不親睦的委內瑞拉外交部5日，表示俄委友好戰略關係向普京祝賀。與俄羅斯有地緣政治關係的中國、日本、北韓，其中中國國家主席胡錦濤祝賀普欽贏得總統選舉，表示，中俄兩國爲友好鄰邦和戰略協作夥伴，兩國擴大互利合作，深化戰略協作，對維護地區與世界和平、穩定具有重要意義。日本首相也祝賀普京當選俄羅斯總統。北韓年輕領導人金正恩致普京的賀信表示，希望朝兩國傳統的雙邊友好合作關係鞏固加強。而與俄羅斯合作，自俄羅斯穿越波羅的海海底鋪設一條新的天然氣輸送管線(北溪管線)到德國的德國總理梅克爾，5日致電祝賀，表示將繼續在戰略夥伴關係下持續發展德俄雙邊關係。法國總統薩科齊，也祝賀普欽。俄羅斯爲會員國的區域性組織，上海合作組織觀察團中國觀察團團長張德廣表示，觀察團認爲此次的選舉是透明，合法的。獨立國協觀察團表示，俄國總統選舉完全符合俄羅斯法律，透明並且具有公開性，符合民主標準。

然而，國際組織，觀察俄羅斯總統大選的歐安組織民主制度與人權辦公室和歐洲理事會議會觀察使團認爲，候選人獲得競選條件不平等，所有候選人都有機會使用媒體，但是總理普京動用地區性國家資源支援自己，取得優勢。在總統參選資格方面，存在限制，阻礙真正競爭，國際觀察員認爲，主要違法的部分，乃是在點票過程違法，將近三分之一被觀察的投票站的點票過程被評估爲負面。國際觀察同時認爲，在競選活動中方面，也存在限制、缺乏公正性。¹¹歐洲理事會國會議員大會(PACE)觀察團負責人提尼·科克斯(Tiny Kox)表示，歐洲理事會國會議員大會和歐安組織由六人組成的PACE觀察團，將於4月11日至13日期間，返回俄羅斯，安排與國家杜馬、非政府組織以及體系外反對派代表們舉行會晤，準備提出大量的問題，並且將這份內容函概正反兩面的俄

9.俄中選委4日選舉當天收到約180起違規投訴，http://rusnews.cn/eguoxinwen/eluosi_shehui/20120305/43360924.html。俄羅斯新聞網，20120305。

1.俄中選委：約32萬觀察員監督4日總統選舉，http://rusnews.cn/eguoxinwen/eluosi_shehui/20120305/43361004.html，俄羅斯新聞網20120305。

11.Picula: Russian election featured 'serious problems' from the start, <http://www.oscepa.org/election-observation/2012/914-russias-presidential-election-marked-by-unequal-campaign-conditions-active-citizens-engagement-international-observers-say> . OSCE Parliamentary Assembly.,20120305.

國選舉報告問題呈交給4月23日PACE春季會議。

比較特別的是，由於，普欽已連續擔任2任的俄國總統，此次乃是隔了一任之後，第3次競選總統，在此之前，普欽在他2008年擔任團結俄羅斯黨主席任內掌握俄羅斯國家杜馬64.30%315席的席次，通過修改俄國憲法，將總統年限由4年延長為6年，然後又在總理任上第3次參加總統選舉，在國際上，其行為是違反憲法精神，樹立不良的典範。而且，2011年俄羅斯國家杜馬選舉發生舞弊造假情形，掀起大規模示威抗議的風潮，此次總統選舉，根據歐安組織觀察員的報告，表示總統選舉存在舞弊與不公，因此，美國為顧及國際的看法，美國總統歐巴馬遲於3月9日才致電普欽祝賀他當選俄羅斯總統，並且，表示將讓兩國關係重新接軌，此外，雙方同意對敘利亞及導彈防禦系統議題繼續討論。然而國際觀察組織對此次俄國總統選舉多所批評，因此，普欽在國際上已損及其形象。

結語

普欽2000年首次當選總統，2004年連任成功，俄國憲法規定總統任期4年，得連任一任。2008年普欽卸任總統後，隨即由梅德韋傑夫總統於5月8日任命為總理，並於同年擔任團結俄羅斯黨主席，2008年，俄國國家杜馬通過憲法修正案，將總統任期由原來的4年延長至6年，從2012年新當選總統開始適用。俄國中央選舉委員會7日公佈總統選舉正式結果，普欽當選俄國新一屆總統。普欽此次再次當選總統雖然沒有違反俄國憲法條文，但是從憲法精神面來看，卻違反憲法精神，俄國憲法規定總統任期4年得連任一次，其主要在避免遍佈私黨，使別人無法競爭，因此，普欽第3次當選俄國總統，將使俄國憲法的鞏固受挫。從此次普欽的得票45,602,075票，得票率63.60%與2004年普欽競選總統的得票49,558,328票，得票率71.31%相比，此次¹²得票流失3,956,253得票率下滑7.71%，選民支持率大幅滑落，國內選民與反對勢力在寒冬中一波波的抗議活

動，可看出老百姓相當不滿的反應，因此，普欽未來將致力於改善人民的生活水準，鞏固基層，對國內投入更多關注，同時，吸收反對勢力以及少數聲音，並且將更加緊密關注其動向，另一方面將加強組織的發展，對國內利益進行重新分配。對於國際方面，此次競選過程遭受歐美批評，同時，普欽此次的對外政策，主張具有戰略性質獨立自主的外交政策，因此，普欽未來4年將更積極投入能源外交，以改善歐美對他的批評，防止西方勢力藉機干預內政，同時，鞏固形象，以便於4年後再選總統。■

兩岸動態

「烏坎事件」總結及對民進黨的意義

陳宥任
清華大學社會學研究所中國研究學程碩士生
陳至潔
政治大學國際關係研究中心助理研究員



※圖說：烏坎村的選舉究竟是中國民主的開始還是另一個樣版戲？

近年來中國大陸各地，普遍發生因違法徵地而引發的官民衝突，輕者農民失地、流離失所，重者引發嚴重的惡性事件，暴力拆遷、農民自焚……等案件比比皆是。去年爆發的「烏坎事件」，亦是由違法徵地而引發的一連串紛爭，引起世界媒體的關注，大陸的公眾也是議論紛紛。此事件與重慶的「王立軍事件」，接連在中共十八大召開前夕爆發，不但牽扯到中共高層的權力鬥爭，也與中國大陸未來的改革的路線方向有著密切聯繫，對於台灣而言，重要性不言而喻。

烏坎事件的發展

烏坎事件起因於廣東省烏坎村的村黨支部、村民委員會將村裡的部分集體土地，轉讓給香港的房地產商，進行房地產開發。

由於過程違法且黑箱運作，引發村民抗爭，並將積壓多年的問題一次引爆。整個事件中，烏坎村、東海鎮、陸豐市（縣級）、汕尾市（地級）、廣東省直到中國中央政府，各省、境外的媒體和美國領事館，皆有所涉入，影響廣泛。

（一）事件萌芽與激化

事件爆發前，從二〇〇九年到二〇一一年，烏坎村民曾多次因徵地問題上訪投訴十幾次，但皆不了了之。直到二〇一一年九月份，兩三千名村民到陸豐市政府遊行請願，過程中武警與村民發生暴力衝突，四村民代表被拘留。村民選派代表與市、鎮政府談判，提出清查土地轉讓、村委選舉、村財務和釋放被捕村民代表等幾大訴求。後來兩級

政府成立工作組進行調查，村民們自發地選出自救性的「烏坎村村民臨時代表理事會」，以此為核心領導繼續抗爭。然而工作組清查並未有實質性進展，村民再度到陸豐市政府遊行。

二〇一一年十二月初，汕尾市政府介入，舉行新聞發布會，表示村民的訴求已全部處理，將村民的行動定調為「與境外的機構、勢力有所聯繫」，並把村民自發組成的臨時代表理事會定調為「非法組織」，拘捕幾位帶頭抗爭的成員。而村民對三級政府的處理結果不滿，仍然堅持抗爭。從此事情走向白熱化，政府派大批警力進駐村裡，村民奮勇阻擋，形成在村子入口對峙局面。十二月中，一位被拘捕的村民死亡，疑似有被刑求。此激發村民更大的不滿，每日集會，並打算將事情鬧大，警方則採取更強烈的封鎖手段，事態激化。此階段前，雖有各省和境外媒體前往，但報導皆被嚴格管控，只能登政府發布的通稿，網路上的討論也被封鎖。

（二）出現轉機

到了十二月底，事情出現轉機，廣東共產黨省委員會介入。省委認為村民的訴求合理，並承認政府工作中有失誤，開啓新一輪談判。結果是，政府承諾清查村民長期以來的訴求，由省工作組進駐處理，認可臨時代表理事會為合法組織、保證不秋後算帳，並且釋放被拘捕人員、歸還遺體、重新驗屍調查死因。整體來說，從省委介入後，採取軟處理的態度，事態趨於平和。省工作組進駐後立即積極清查村民反映的問題，媒體報導和網路討論的控管力度開始放鬆。

（三）聚焦村自治選舉

二〇一二年一月，重組村黨總支部，由抗爭領袖擔任書記，並且開始籌備村委會的選舉工作。二月初，推選「選舉委員會」，負責舉辦選舉村委會的工作。在選舉之前，國務院總理溫家寶赴廣東考察，其表示：「要保障農民的選舉權利，做好村民自治和村委會村民直選，利用賄選和家族勢力破壞和干擾選舉，應該依法依紀處理。」視為中央對烏坎事件軟處理的表態。

二月中，由村民選舉「村民代表」，並且交還死者遺體、安葬，但未重新驗屍。三月初，由村民代表選舉新一屆的村委會和村小組領導成員。此時適逢「全國兩會」期間，廣東省委書記汪洋接受媒體採訪時表示：「一、此次選舉沒有任何創新，只是把村民自治的法律落實，扭轉以往走過場的情況。二、廣東省委介入，並非只是單純的處理個案，而是作為廣東加強村級組織建設工作的一環，吸取經驗並在全省推廣。」

值得注意的是，此次選舉的過程公開、透明，吸引了境內、境外大批媒體進村採訪，網路上也有大量的討論。此外，中國中央政府和省政府皆有派員駐村觀察，美國領事館亦有派主管人權事務的官員前往。然而，落實村自治選舉只是村民訴求中的一環，其餘的清查土地轉讓、村財務等問題，牽涉到的利益主體更多，仍然任重而道遠。

烏坎事件的病根：政治壟斷、權貴資本主義、不受節制的鎮壓能力

烏坎事件，其實是改革開放後長期積壓問題的縮影。改革開放後，中國大陸的政治體制從極權政體轉型，逐漸形成以各級黨委和政府為核心，政治上保持高度壟斷，但對於經濟、社會控制力度有所放鬆的威權體制。由於權力被各級黨委、政府壟斷，社會監督力量薄弱。加上以高速的經濟發展作為其統治正當性的主要來源，導致政商一體，形成「權貴資本主義」。長期的忽視社會公正、與民爭利，積壓了許多社會不滿，衝突日益嚴重。但是面對社會的種種訴求，國家仍保有強大的鎮壓能力，常以壓制的方式回應，使官民衝突更加惡化，社會上普遍瀰漫著「仇官、仇富」情緒。整體來說，「強國家、弱社會」特徵明顯，民主、法治和人權停滯不前。

此次事件的引爆點，表面上在於土地問題，但究其深層，根源在於整體的政治壟斷，治理不透明，公眾缺乏監督權利。從中央到村，黨委、政府壟斷了權力，許多重大決策秘而不宣，公眾並不知情。即便知情，

社會也難以對其進行監督。以烏坎為例，原來的村黨支部、村委會選舉流於形式，實際由上級指派。村裡財務、村民共有土地轉讓皆黑箱運作，村民並不知情。民眾上訪多年，積壓的問題不但得不到解決，還面臨了被鎮壓的風險。另一方面，共黨與政府壟斷經濟資源，並以追求經濟發展為各級政府主要的「政績」體現，導致官商勾結、弊案叢生。特別在上世紀90年代「分稅制」改革實施後，大部分的財稅流到中央，地方財政稅收大為減少，因此各地政府開始以土地買賣為經濟創收的重要來源，在城市是「拆遷」，在農村則是「徵地」，引發「土地財政」的批評。在現行土地轉讓制度中，從徵地、土地儲備、轉讓等各個環節，皆由政府壟斷，缺乏市場機制。地方政府是土地交易的主要獲利者，從農民手中以「成本價」徵收，再以「市場價」轉手給開發商。由於徵地過程的操作不透明，時常衍生出補償款過低、補償資金被截流、貪汙挪用……等問題，實際上農民並未獲得相應的補償。而土地是農民賴以生存的核心利益，一旦被剝奪，往往流離失所，導致徵地問題是目前農村中，官民衝突最為嚴重的一塊。

在烏坎事件中，以汕尾市和陸豐市兩級政府為整起徵地的主導者，屬於下級單位的東海鎮、烏坎村等村鎮則為徵地政策的執行者。這兩級政府大力招商引入港口建設資金，但對於農民卻使盡剝奪之能事，導致農地徵收補償標準過低、農民也沒有實際拿到補償款，這些行政糾紛致中成為村民集體抗爭的引爆點。而且，國家仍保持「專政機器」的心態，在面對社會經濟衝突時，傾向於將抗議群眾界定為意欲顛覆共黨政權的敵人，這種「敵我矛盾」式的心態往往導致政府使用過當的公權力去壓制民間不滿的聲浪。在基層發生的個案中，由於地方警察、檢察院、法院、媒體等皆由黨政機關把持，導致這些糾紛解決機制皆難以中立有效的解決問題。筆者在大陸的經驗便是個很好的例證。有律師表示：「目前，徵地拆遷幾乎都是政府在背後主導。並且是一環緊扣一環的，比如以省政府主導的徵地拆遷，省級以下的各級法院皆不立案。徵地拆遷時，拆遷

隊（常是黑社會）在前面衝鋒、打砸搶，後面則是武警壓陣。這種現象非常普遍。而且，找媒體曝光，往往得到的回應是不能報。」

烏坎事件亦是此問題的明證。在事件前期，由於三級政府和村幹部本身就是徵地的受益者，因此對於村民的抗爭，不但沒有讓步，反而採取高壓的態勢，將村民自救活動定性為「與境外勢力勾結」、「非法組織」，拘捕帶頭者、企圖出動武警進村、封鎖媒體報導，激起村民更強烈反抗，形成對峙之局。

中央與廣東省所開出的藥方： 對話與妥協、保障民權

自從廣東省委介處理入烏坎事件後，事情有了急劇的變化。由於廣東省政府在此次徵地事件中，不像下面的三級政府屬於利益既得者，相對超脫，較能公正的處理。省委首先確認村民的訴求合法，並承認政府工作中有失誤。並且允諾解決村民的訴求、保證不秋後算帳。其後，針對村民訴求中的首個大難題：「村民自治」，北京中央政府也表示：「要保障農民的選舉權利。」甚且在選舉過程中，廣東省政府也有所保障，扭轉了以往村委會選舉走過場的情況，並且開放媒體採訪。

中央和廣東省在處理這次事件，主要採取對話與妥協的方式，並且自我克制，不派出武裝部隊鎮壓，對於輿論控管也有所放鬆，第一時間緩解了村民的焦慮，開啓和平落幕的可能。其後，廣東省委也宣稱要嚴格保障、落實了原本法律所賦予農民的選舉權利，並要總結烏坎的經驗，推廣到全省。總體來說，對於大陸的民主、法治和公民權利的保障，似乎是個不錯的開端。

不過也有值得留意的地方。第一、此次的村民選舉，仍未脫離既有的框架，並未到達「改革」的程度。例如：並未釐清共黨村黨支部和村民委員會的關係。過去實踐中，村支部與村委會職能混淆的情況十分常見，或是有「兩委一肩挑」現象：即共黨村支部書記，與村委會主任是由同一人擔任。從

這次的選舉也可以看到同樣的情況。此外，此次選舉的重點在於落實已有的村民自治法律，而不在於創新。第二、村民自治只是村民訴求的首要難題，其它像是過去村裡的財務清查、違法轉讓的土地如何善後等等問題，不但涉及更深層次的體制問題，還要懲辦相關負責官員，難度更大，廣東省政府如何出招化解，則有待觀察。

烏坎事件對於民進黨的中國大陸政策意義

烏坎事件所凸顯出來問題是「強國家、弱社會」。中國改革開放三十年，逐漸形成政治壟斷與資本主義結合的剝削，但另一方面，社會力量也逐漸壯大，開始對權貴資本主義的掠奪行為進行抗爭。這不只是烏坎村、汕尾市和廣東省所面臨的問題。這事實上是全國所面臨的根本制度癥結，因此要從「全局」的角度去審視。針對此種問題，不同地方的主政者開出了不同藥方進行回應，以汪洋主政下的「廣東模式」和薄熙來掌管的「重慶模式」為兩個典型。廣東模式開出的藥方是「小政府、大社會」。著重於在現有體制中，進行更多的行政革新、法治基礎建設、並容忍人民在某種程度上實踐其公民權利。國家向社會放權，面對不同的聲音，盡量以對話或協商疏導不滿，而非武力鎮壓，進而導出烏坎事件的順利化解。而重慶模式則是開出相反的藥方：「大政府、小社會」。其代表性的政策為「唱紅打黑」，號召群眾重溫毛時代的「革命」精神，並用運動式打黑的方式「劫富濟貧」。強化既有的國家控制與分配能力，但面對社會質疑的聲浪，則採取更強力的壓制方式。

廣東模式與重慶模式的爭論，不但與未來中國大陸的改革路線相關，也與中共的人事鬥爭緊密聯繫。廣東的烏坎事件與重慶的「王立軍」事件，皆連在中共十八大換屆前夕爆發，為此下了一個很好的註解。烏坎事件的成功化解，使汪洋在未來接班沒有太大問題。而王立軍事件的爆發，則讓薄熙來翻船。持平而論，以汪洋為首的廣東模式的改革路線目前稍占上風，對於未來中國大陸的

民主、法治改革，具有正面意義。但我們無須過於樂觀，因為無論是甚麼治理的模式，其目的都在企圖延續共黨威權政治的永久執政，只是方法不同。

而民進黨對此能做些什麼？根據筆者在中國大陸實地研究，目前大陸在許多領域的改革已經進入艱困時期，與民眾的利益切身相關，像是：村民自治、徵地拆遷等等領域，大眾非常關注改革的走向。而最容易拿來比較的參照點，就是台灣經驗。許多民眾、學者甚至部分官員，對於台灣的制度很了解、甚至想拿來作為大陸改革的「範本」。例如不少人在談話中，把大陸現階段的民主、法治狀況，和台灣在解嚴前夕相互比較。以及總統大選期間，微博上瘋狂轉載、討論關於台灣競選的新聞，並且不再侷限於空泛的統獨議題，而是探討「選舉制度」、「司法環境」等更為深入的議題。更值得注意的是，民進黨的形象也有所扭轉。以往一提到民進黨，直覺聯想到的是「台獨黨」。但這次民進黨在選舉中的表現，特別是敗選後的「不能沒有反對的聲音」宣言，對於大陸民眾更是有著切身體會的感受，開始願意了解民進黨的歷史與主張。因此民進黨在兩岸政策上可以做的更多：甩開過去不願意與中國大陸接觸的包袱，而是要採取更積極的態度去影響。一方面，與大陸體制內的改革者進行對話、溝通，促進其朝向對外繼續開放、對內更多容忍的政治改革。另一方面，也應該加強對大陸民眾宣傳民進黨對於民主、法治和人權等普世價值的貢獻，以爭取更多的認同和改變。■

從行政長官小圈子選舉鬧劇 看中共對香港政制發展的干預

劉慧卿
民主黨立法會議員



※圖說：香港特首選舉一般人民無法參與只好舉行假投票表達對普選的要求

在一九九七年回歸前，中國政府向香港人承諾主權移交後香港特別行政區會實行「一國兩制」，「高度自治」，「港人治港」，「五十年不變」。現時香港回歸只有十五年，但中央政府卻不斷加強對特區的干預及操控，直接衝擊「一國兩制」和「高度自治」。於三月二十五日舉行的行政長官小圈子選舉是一個活生生的例子。香港有七百萬人口，當中三百五十萬是登記選民；但在行政長官小圈子選舉，只有由一千二百人組成的行政長官選舉委員會成員才有權投票，而最終「當選」的梁振英更是由北京欽點，要內地官員多番為他拉票，而千多名選委投票只是一場鬧劇。

三月舉行的行政長官「選舉」與以往的小圈子選舉有一點不同，中央政府破例批

准兩名建制派候選人落場競爭，他們就是前政務司司長唐英年和前行政會議召集人梁振英。第三名候選人是代表民主派的民主黨主席何俊仁立法會議員。參選人要從一千二百名選舉委員中取得一百五十人提名才能成為候選人，要取得超過六百名選委的投票才當選。

有評論指出，北京容許兩名建制派人士參選是希望製造競爭的假象，和為其承諾於二零一七年普選行政長官作預演。更重要的是，中國共產黨第十八次大會將於秋季召開，屆時領導層權力移交，因此黨內派系包括太子黨和共青團更是鬥個不停，三月重慶市委書記薄熙來被免職一事更在黨內激起千層浪，可能陸續有人被牽連。作為中華人民共和國的一份子，香港無可避免被捲入中共

的權力鬥爭，這亦是香港人對中共管治十分害怕的原因。

唐英年被中央和特區政府多年悉心栽培，他做過港英時代的立法局議員，特區行政會議成員，政府局長和司長，更得到太子黨支持。梁振英亦是刻意栽培的人物，又得到共青團和土共的支持。

與台灣的「雙英對決」比較，香港的雙英卻相形見拙。特區行政長官是由一千二百人組成的利益集團選出，造皇者是北京，行政長官和大部選委皆要聽命於中央。在台灣，總統是由二千多萬名台灣人民透過一人一票選出，直接向人民負責。若北京希望用香港模式來吸引台灣人民支持與大陸統一，恐怕是不會成功。

於小圈子選舉期間，傳媒不斷揭露唐英年和梁振英的負面消息，包括感情缺失、私生子、大宅僭建問題、黑金政治、利益衝突、打壓言論自由。鋪天蓋地的負面報導，令市民質疑兩人的誠信和品格，更令人憂慮香港存在著一個龐大的特務網絡，有系統地收集政商界人士的敏感資料，在有需要時便推出來，摧毀這些人的聲譽和誠信。

特區第一任和第二任行政長官分別是董建華和曾蔭權，他們都是中央政府欽點的。於二零零七的行政長官小圈子選舉，曾蔭權是建制派唯一候選人，民主派則支持公民黨立法會議員梁家傑參選。今年民主派再接再厲，各黨派出協調，並進行初選，派出民主黨主席何俊仁立法會議員參選。民主派明知不能在操控的選舉中勝出，但希望藉著參選，暴露小圈子選舉的醜惡，和提出香港人對一人一票普選行政長官的訴求。唐梁的惡鬥將小圈子選舉腐爛不堪的情況暴露無遺，何俊仁亦在兩場電視現場直播的競選辯論中向唐梁提出尖銳的問題，如平反六四、雙普選、取消功能組別和就《基本法》第二十三條有關國家安全立法，如何捍衛核心價值：如言論自由，表達自由，學術自由，新聞自由和法治。

在香港舉行小圈子選舉鬧劇一星期後，緬甸國會進行了歷史性的補選，反對黨全國

民主聯盟領袖昂山素姬和其四十多名黨友取得壓倒性勝利。昂山指出，雖然選舉不公平和不民主，但她仍然參與，因為希望國家有大和解，又希望推動政制民主化。昂山和其黨友高票當選後，緬甸民更希望她能於二零一五年競選總統，他們希望昂山進入國會，將緬甸變成自由國家。很多香港人認識和敬佩昂山，更樂見多災多難的緬甸開始踏上民主自由之路。

香港的政治形勢沒有緬甸那麼殘酷和嚴峻，亦不如台灣當年那麼困苦。當壓迫不是那麼巨大，人民反抗的力量和意志亦有不同，但香港人要向緬甸和台灣人民學習，堅毅地抗爭，為特區，為中國，爭取民主和自由。

與上屆小圈子選舉比較，今年的選舉方法有些微調。選舉委員會成員由八百人增加至一千二百人，分別來自工商及金融界、專業界、勞工社會服務及宗教界、政界等四個利益集團。

中央政府刻意容許兩位建制派候選人參選，是要製造一個有“競爭”選舉的假象；但連內地官員也預料不到，為了要取得勝利，兩位建制派候選人競爭得異常劇烈，有人更不斷向傳媒披露兩人的負面消息，意圖打擊對方的誠信，拖垮其支持度。大部份香港人沒有權投票，只可透過一些大學舉辦的民意調查來表達對候選人的看法。

唐英年是前政務司司長，是政府第一把手，他在競選初期民望最高，亦是中央政府屬意的人選。但他在競選過程表現拙劣，口齒極不伶俐，說話詞不達意。期間更相繼爆出婚外情，私生子和大宅僭建問題，令市民反感，對其信心盡失。

至於梁振英，雖然多年來都有傳聞指他是中共地下黨員，但他極力否認，亦沒有人能提出證據指他說謊。梁亦被揭露負面消息，指他在十年前，作為一個政府大型文化地產項目設計比賽的評審員之一，漏報有利益衝突的問題，因此與他有關連的馬來西亞參賽團隊更被褫奪資格，梁現正接受一個立法會專責委員會的調查。傳媒又揭發梁營競

選辦人員出席有黑社會江湖人士和支持唐營鄉事派人士的飯局，令選舉蒙上黑金政治的陰影。

在選舉電視論壇，唐英年更大爆梁振英多年前在政府行政會議的講話，指他在處理《基本法》第二十三條有關國家安全的立法問題上，謂終有一日要用防暴隊及催淚彈對付示威者；唐又指梁曾建議利用行政手段，迫令商業電台續牌由十二年縮短至三年，藉此壓制公眾言論。梁對這些指責一一否認，市民則半信半疑，但亦質疑唐的做法，認為他披露政府機密資料極不恰當。發展到這地步，唐梁兩陣營水火不容，全面決裂。

到了選舉後期，很多市民和選委都認為「雙英揀唔落」，何俊仁又沒有希望當選，因為港澳辦主任黃光亞表明只可以接受唐、梁兩名候選人。何俊仁是按法例獲得提名的候選人，但京官卻口出狂言，粗暴干預選舉。

唐梁互相攻擊，王光亞直指選舉已不是「君子之爭」，北京更覺得唐已到撐無可撐之地步，因此決定棄唐推梁。面對唐梁大戰，內地政府擔心情況可能失控，更對激烈鬥爭令建制派陣營撕裂感到不安。其實兩派代表不同利益集團，矛盾亦不時出現，選舉只是令問題表面化和白熱化。唐英年代表著那些在英國殖民地時代已經獲得很多經濟和政治利益的大地產商和專業人士，這些人正是民主黨提出要打倒的地產霸權。

梁振英則代表著那些未能成功分享政治和經濟利益的商界人士和本地共產黨中堅分子。他們對建制精英既妒忌，又反感，更覺鬱鬱不得志，因此希望梁當選能令他們有出頭的一日。

香港數名大地產商極力撐唐，因為他是「好使好用」，其施政會繼續照顧他們的商業利益。大地產商公開表示不會轉吹支持梁，令北京擔心選舉可能流產，因此委派負責港澳及統戰事務的國務委員劉延東親下深圳督戰。

劉延東入住深圳紫荊山莊，安排傳統左派、鄉事派、非唐營核心的工商界人士前往

與她對話，要求他們在國家的大是大非、香港的緊要關頭面前，跟中央保持一致，回心轉意，棄唐保梁。另外，中央港澳小組的成員和駐港的中聯辦官員亦馬不停蹄，四出遊說、恐嚇、要求，務求選委將票投給梁，不容有失。

有中聯辦官員更四出聯絡傳媒，影響他們的報導和評論，明目張膽干預特區內地事務，違反基本法，違反「一國兩制」和「高度自治」，中聯辦官員囂張的作為，令市民不寒而慄。有報導更指，連信報老闆，香港首富李嘉誠的兒子李澤楷亦被中聯辦警告，因為其報紙曾刊登批評梁振英的文章。

特區自一九九七年成立以來，行政長官都是在中央政府欽點下由小圈子選舉產生，這安排令港人噁心和失望。雖然不會當選，民主派仍然認為需要派人參選，盡力暴露小圈子的不公。

民主派於二零零七年派出公民黨立法會議員梁家傑作為候選人，迫令中央欽點的候選人曾蔭權回應群眾的訴求；如訂出普選時間表和實行小班教學。我們明白民主派的候選人絕不可能在小圈子選舉中勝出，但至少能於現場直播的電視辯論中提出質詢，迫令對手回應市民關心的議題。

民主派汲取過往的經驗，盡力反對小圈子選舉，而市民對普選的訴求亦越趨強烈，因為更多人已理解到小圈子選舉不公義。民主派又呼籲選委在選舉中投白票或不投票，抗議制度不公。

雖然香港人不能在三月二十五日投票選出行政長官，但香港大學民意研究計劃總監鐘庭耀在三月二十三和二十四日舉辦了一個名為民間全民投票計劃，讓市民於互聯網、投票站及智能手機投票選出自己心儀的行政長官。過程一開始便被黑客破壞，市民難於在網上投票；但很多市民便走到全港十多個票站投票，有票站更大排長龍。有市民憤怒地說：「小圈子選舉我們不能投票，網上亦不能投，就算要等多久，也要投一票！」最終超過二十二萬人投了票。結果顯示，過半數的「選民」投下白票，表示對小圈子選舉

的不滿，梁振英只取得百分之十八的選票，唐英年百分之十六，何俊人百分之十一。結果暴露了港人對小圈子選舉的不認同。

在三月二十五的小圈子投票中，梁振英獲得六百八十九票當選，唐英年得二百八十五票，何俊仁得七十六票，共有八十二張廢票，六十一名選委沒有投票。

有評論指出，雖然香港人要在這小圈子選舉中無權投票，但透過不同的民意調查，令輿論發揮了作用。可能北京政府是希望被欽點的行政長官有高民望，而特區的權貴已控制了多個媒體，因此要令被欽點的人有高民望，是不難做到的。

何俊仁輸了，是意料中事，原因之一是他不被北京和商界接受，亦有人謂有市民不相信民主派有能力執政，因此在港大的全民投票，過半數市民投白票。面對二零一七年，我們要盡力爭取普選行政長官，更要努力培養民主派的候選人，否則到時很多選民可能被迫含淚投白票，作出抗議。

有評論謂，梁振英勝出，反映市民求變的心態。梁過去沒有什麼政績，只拋出「穩中求變」的口號，便令一些市民相信他可以為特區帶來一番新氣象。香港以往的政治局面，是由大財團和地產商透過直接和間接操控政府的施政，令他們得益，這些人甚至不時跑到北京告御狀，影響特區政府政策，損害「一國兩制」和香港的「高度自治」。這些人一直反對落實雙普選，希望透過小圈子選舉和立法會的功能組別，與高官勾結，去維護自身利益，妨礙香港政治、經濟和社會的發展，令社會失去公平競爭，變得封閉，社會流動性銳減。

支持梁振英的人士可能希望打破以上的大財團和地產商壟斷的局面，雖然在這小圈子選舉中支持唐英年的地產霸權遭受挫折，但卻換來另一種霸權。一日不落實雙普選，香港的霸權管治是不會改變的。

總結

四月一日是愚人節，一萬五千名市民身穿黑衣，走上街頭，抗議中央政府愚弄港

人，抗議中聯辦干預特區事務，破壞「一國兩制」。遊行的主題是：「豺狼當道，港人憤怒。」遊行人士由中環舊立法會大樓出發，遊行至西環中聯辦大樓。候任行政長官梁振英發表聲明，謂明白人權，自由，民主及法治是香港重要核心價值，會虛心聆聽市民訴求。

七月一日，特區將進入梁振英時代，民主派面對艱巨的鬥爭，但我們會盡力團結群眾，維護高度自治，爭取民主和自由。■